

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES
CONSEILS GÉNÉRAUX
DANS LES
COLONIES FRANÇAISES
AUTRES QUE L'ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 14 Mars 1911, à 3 heures

PAR

M. Edgard MAGUET

Docteur en Droit

Breveté de l'Ecole² Coloniale

Administrateur adjoint des Colonies

Président : M. LESEUR

Suffragants : { M. CHAVEGRIN
M. PERREAU.

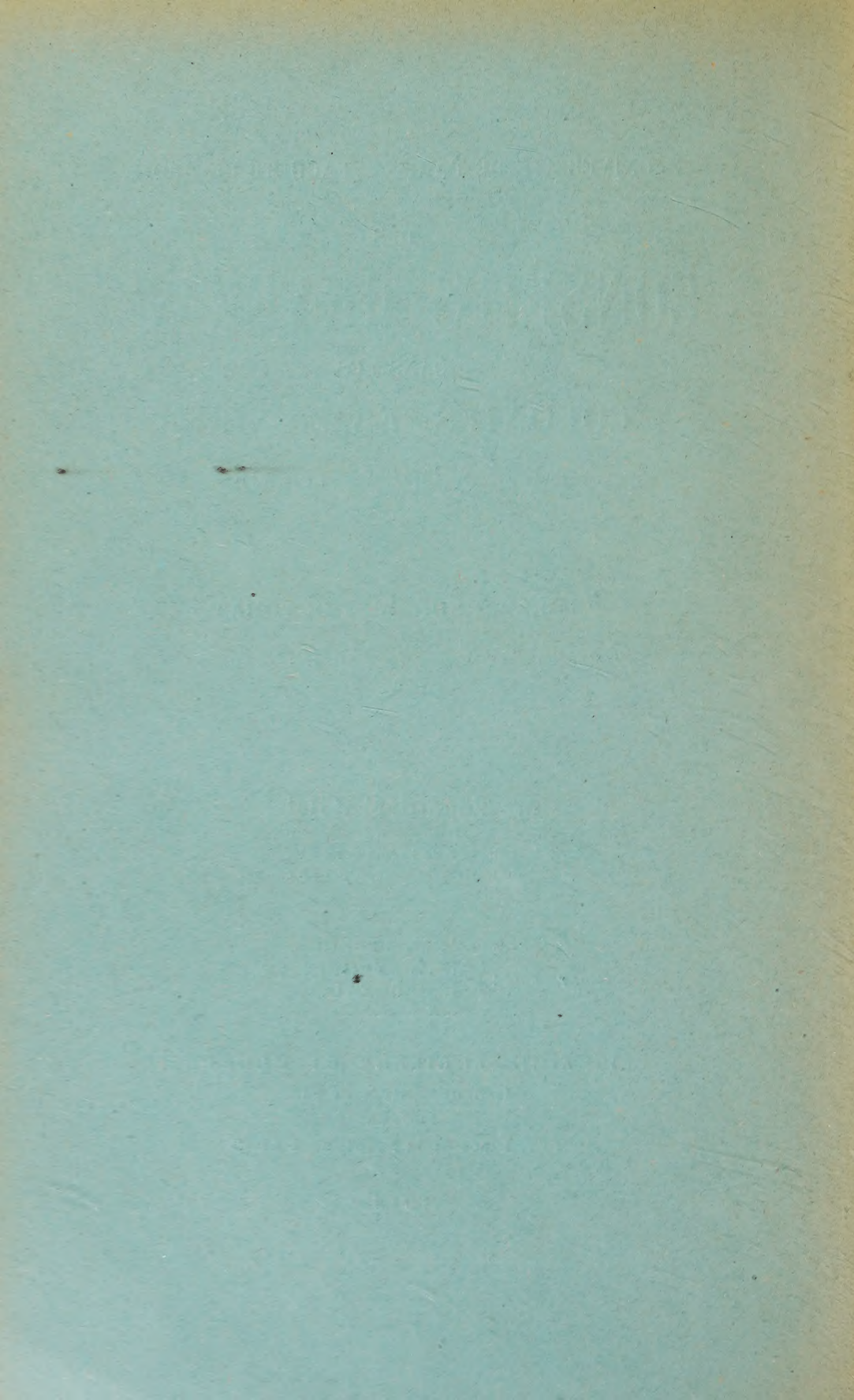
LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE

GEORGES CRÈS ET C^{ie}

ÉDITEURS

3 bis, Place de la Sorbonne, PARIS

1911



THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

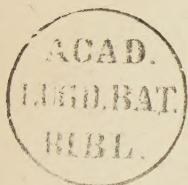
DES
CONSEILS GÉNÉRAUX
DANS LES
COLONIES FRANÇAISES
AUTRES QUE L'ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu, le 14 Mars 1911, à 3 heures

PAR



M. Edgard MAGUET

Docteur en Droit

Breveté de l'Ecole Coloniale

Administrateur adjoint des Colonies

Président : M. LESEUR

*Suffragants : { M. CHAVEGRIN
M. PERREAU.*

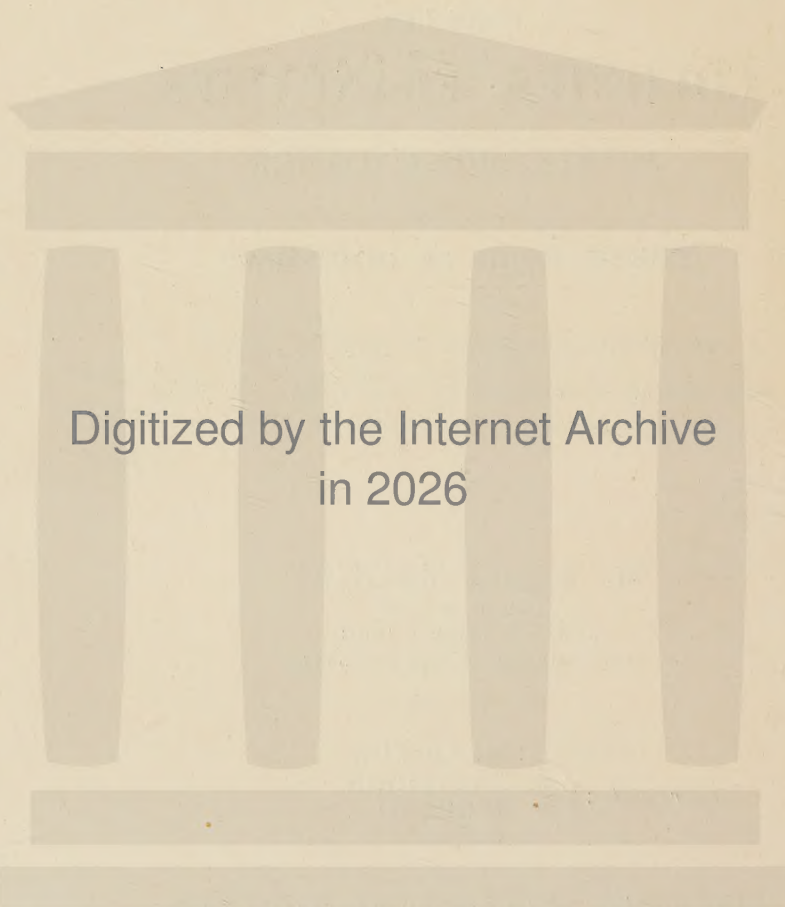
LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE

GEORGES CRÈS ET C^{IE}

ÉDITEURS

3 bis, Place de la Sorbonne, PARIS

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DES CONSEILS GÉNÉRAUX

DANS LES COLONIES FRANÇAISES

AUTRES QUE L'ALGÉRIE

INTRODUCTION

Dans notre étude sur les Conseils Généraux aux colonies, nous n'envisagerons que les assemblées locales qui fonctionnent à ce titre dans nos établissements d'outre-mer, autres que l'Algérie.

L'Algérie n'est pas à proprement parler, une colonie : l'opinion publique ne la considère pas et s'offenserait même de la traiter comme telle. Tout comme la Métropole elle est organisée en départements ; ce sont les préfets qui administrent les provinces, des conseils de préfecture y fonctionnent ; elle a des sous-préfets ; les rouages administratifs métropolitains se retrouvent en Algérie. L'assimilation est complète.

Le législateur se conforme d'ailleurs à l'opinion publique. Une loi sera déclarée applicable « à l'Algérie et aux colonies » ; on se garderait bien de comprendre l'Algérie sous le vocable général de « colonies ».

Quand fut votée la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des Conseils généraux en France, le législateur métropolitain, partant de cette idée commune et bien ancrée dans les esprits, que l'Algérie est partie intégrante de la France et que son organisation départementale ne saurait être distincte de celle de la Métropole, ne s'en pensa pas qu'il pût y avoir de difficultés à l'application de plein droit en Algérie de la législation nouvelle. En fait, les dispositions de la loi de 1871 furent étendues à l'Algérie; en droit la loi métropolitaine n'y avait pas été promulguée. Des difficultés ne tardèrent pas à s'élever; et quand le Conseil d'Etat eut déclaré catégoriquement qu'il ne fallait pas considérer la loi de 1871 comme applicable à l'Algérie, le Gouvernement alors songea à donner aux assemblées locales algériennes une situation régulière; il prit le décret du 23 septembre 1875 dont les dispositions sont calquées sur la loi du 10 août 1871.

Les assemblées départementales d'Algérie sont donc aujourd'hui en droit comme en fait, organisées d'après les principes qui ont prévalu dans la Métropole. Les quelques rares modifications qu'on a apportées à la loi métropolitaine sont motivées soit par l'organisation administrative du pays, soit par la composition de sa population (participation du général commandant la division aux travaux du Conseil général pour les affaires concernant le territoire de commandement; présence au sein des Conseils généraux d'assesseurs musulmans).

Notre étude comportera les divisions suivantes :

I. — HISTORIQUE DES LIBERTÉS LOCALES.

II. — ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

III. — FONCTIONNEMENT.

IV. — ATTRIBUTIONS (autres que les attributions budgétaires.

V. — POUVOIRS FINANCIERS.

VI. — RAPPORTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX AVEC L'ADMINISTRATION.

VII. — COMMISSIONS COLONIALES.

VIII. — RÉSULTATS QU'A DONNÉS L'INSTITUTION DES CONSEILS GÉNÉRAUX AUX COLONIES.

I. — HISTORIQUE

Les colonies dotées de Conseils Généraux sont : les Antilles et la Réunion, la Guyane, l'Inde, le Sénégal et la Nouvelle-Calédonie. Elles constituent donc la minorité de nos possessions d'outre-mer.

La Cochinchine possède, sous le nom de conseil colonial, une organisation se rapprochant sensiblement des Conseils généraux.

Ces assemblées n'ont pas été instituées simultanément dans ces diverses colonies. Ce n'est que du jour, où leurs habitants ont paru posséder un suffisant degré de civilisation, ont fait preuve de leur attachement à la métropole, et ont semblé avoir pris conscience de l'idée de liberté et de la notion de responsabilité qui en découle naturellement, qu'on a pu songer à organiser aux colonies des assemblées locales capables de gérer les intérêts locaux avec tout le soin et la compétence nécessaires.

§ 1^o PÉRIODE ANTÉRIEURE A LA RÉVOLUTION

Le développement des assemblées aux colonies ne s'est pas fait suivant une marche ascendante toujours calme et régulière ; il est au contraire mouvementé, accidenté, marqué de soubresauts violents ; au moment même où il paraît de voir aboutir il subit un inévitable mou-

vement de régression il ne reprend que bien difficilement sa marche en avant ; il progresse de nouveau, subitement il revient à son point de départ. Après avoir subi les vicissitudes de la politique des temps, il parvint au summum sans avoir pu s'y maintenir. L'organisation actuelle, qui apparaît plus durable, tient le juste milieu entre les deux extrêmes de l'autonomie complète et de l'assujettissement.

Au début de notre œuvre colonisatrice, on ne trouve nulle trace de libertés locales, partant d'assemblées locales. Trois raisons s'opposaient à leur établissement : l'état embryonnaire de nos colonies qui ne comprenaient que fort peu de colons ; d'autre part l'existence de grandes compagnies de colonisation qui étaient toutes puissantes, maîtresses absolues de l'administration des colonies comme de leur exploitation. Une troisième cause découle du régime même dont jouissait la métropole : l'absence de liberté en est la caractéristique essentielle. Le régime d'assujettissement despotique des colonies ne fut que l'extension de celui que subissait la métropole. La situation des colons ne pouvait être ni plus favorable ni plus défavorable que celle des habitants de la mère-patrie ; les principes de liberté et d'égalité, la garantie des droits individuels, ne pouvaient pas logiquement se trouver plus développés au delà de l'Océan que dans la métropole.

On reconnaissait aux colons les mêmes droits, les mêmes prérogatives qu'aux habitants du royaume : « Le mérite

« d'une liberté acquise produit en eux (habitants des colonies à l'exclusion des esclaves) tant pour les personnes que pour les biens, les mêmes effets que le « bonheur de la liberté naturelle cause à nos autres sujets » (1). Mais on n'entendait pas donner aux uns plus de droits qu'aux autres, et la royauté ne pouvait pas admettre en conséquence plus de libertés aux colonies qu'en France. En 1672, le comte de Frontenac, gouverneur du Canada, avait convoqué une assemblée de notables ; Colbert à qui il en avait rendu compte, lui donna des ordres formels pour étouffer à l'avenir toute nouvelle tentative de cette sorte (Lettre du 30 juin 1673); « Il est « bon d'observer, (2) écrivait-il, que, comme vous devez « toujours suivre dans ce pays-là les formes du gouvernement qui se pratiquent ici et que nos rois ont estimé « du bien de leur service depuis longtemps de ne pas « assembler les Etats-Généraux de leur royaume, pour « peut-être anéantir insensiblement cette forme ancienne, « vous ne devez donner aussi que très rarement et pour « mieux dire jamais, cette forme au corps des habitants « du pays. Il faudra même avec un peu de temps, « lorsque la colonie sera devenue plus forte qu'elle n'est, « supprimer insensiblement le syndic qui présente des « requêtes au nom de tous les habitants, car il est bon « que chacun parle pour soi et que personne ne parle « pour tous ».

(1) Code Noir de 1665 articles 57 et 59.

(2) LAREAU : Droit civil canadien, 1873.

Les instructions que Colbert adressait au comte de Frontenac, contiennent toute la pensée politique de la royauté vis-à-vis des colonies ; comme dans la Métropole l'absolutisme n'admet pas de représentation locale.

On ne pouvait cependant pas s'en tenir à cette règle inflexible ; on semble avoir été poussé à admettre, dans une certaine mesure et dans certains cas exceptionnels, la consultation des habitants.

Pour l'administration courante des affaires de la colonie, le Gouverneur était assisté d'un Conseil supérieur composé de hauts fonctionnaires et de plusieurs conseillers nommés par lettres patentes. Mais lorsqu'il s'agissait de questions importantes intéressant l'administration générale, le Gouverneur pouvait appeler à délibérer avec lui et le Conseil Supérieur, des délégués des communautés, marchands et habitants ; par Instruction royale de 1665 il était autorisé à « prescrire, avec avis des gens « prudents et capables, des lois, statuts et ordonnances. » (1).

A cette époque le principe constant en matière d'impôts était que toute contribution était ordonnée par le Roi et par lui seul. Le droit d'imposition, le roi ne le délègue jamais. « le droit d'établir des impositions même « volontaires », dit un mémoire royal du 25 septembre 1742, « est un droit de souveraineté exclusivement dé-

(1) C'est ainsi que les habitants de la Martinique furent rassemblés en 1686 et aussi en 1715 pour délibérer sur la demande d'un octroi, afin d'arrêter « l'assiette et la régie de l'imposition demandée ». (*Petit Gouvernement des colonies françaises 1771*).

« volu au Roi. » Tel est le principe, auquel d'ailleurs il est aussitôt apporté le tempérament suivant, imposé par les circonstances et l'usage « Mais lorsqu'il est question » est-il dit dans le mémoire précité, « de quelque établissement soit pour l'ornement soit pour les commodités d'une colonie soit pour sa défense, et que les dépenses doivent être supportées par les habitants, le gouverneur et l'intendant doivent convoquer une assemblée composée de tous les intéressés ou de leurs représentants, afin d'arrêter le projet d'établissement dont il s'agit et de pourvoir aux fonds qui y sont nécessaires par une délibération qui doit être autorisée par le gouverneur et l'intendant ».

Ce mémoire de 1742 est une reconnaissance officielle de l'autorité de la consultation locale : sa nécessité s'est affirmée en dépit des préceptes restrictifs formulés par Colbert. La consultation des habitants n'est plus seulement facultative comme en 1665, elle s'impose désormais : le gouverneur « doit convoquer », dit expressément le mémoire de 1742 (1).

Cette reconnaissance officielle des assemblées d'habitants se mêlant à l'administration de la colonie, s'occupant principalement des questions financières de la colo-

(1) L'obligation pour le Gouverneur et l'Intendant de recourir à la consultation locale, nous la retrouvons formulée dans un arrêt du Conseil d'Etat du 9 avril 1763 relatif à une levée de deniers à la Martinique et à la Guadeloupe « Le gouverneur et l'intendant seront tenus d'appeler quatre des anciens et plus notables habitants pour avoir leur avis tant sur la nature des droits à établir que sur la forme à donner à la perception ».

nie, était un acheminement vers l'établissement d'institutions plus importantes, définitivement constituées et permanentes. Un arrêt du Conseil d'Etat du 23 juillet 1759 (1) créait aux Iles sous le Vent (Saint-Domingue) deux chambres mi-partie d'agriculture et de commerce. Un arrêt du 10 décembre 1759 créait une autre chambre mixte aux Iles du Vent (Martinique et Guadeloupe).

Ces assemblées se composaient de huit membres (quatre habitants propriétaires d'une exploitation quelconque et quatre négociants du pays) nommés par les Conseils supérieurs ; il était recommandé à ceux-ci « d'avoir
« un soin particulier de ne choisir que des sujets qui
« soient parfaitement en état de connaître les véritables
« intérêts de la colonie et de son commerce ».

Toutes les questions touchant à l'agriculture ou au commerce de la colonie devaient nécessairement être portées devant les nouvelles assemblées dont les délibérations n'étaient exécutoires qu'après approbation du gouverneur. Chaque Chambre envoyait à Paris un dépu-

(1) Avant cette date on rencontre bien à St-Domingue une forme plus moderne de franchises locales, une participation plus libérale des habitants dans l'administration de la colonie. Les habitants de l'île, constituant le conseil souverain même de la colonie, s'occupaient de l'administration intérieure et en particulier votaient librement des contributions sous le nom d'« ochois volontaires ». Mais nous sommes ici en face d'une exception que l'autorité royale expliquait par sa « satisfaction du zèle des habitants », mais qui en réalité tenait à la condition toute particulière d'indépendance de St-Domingue, provenant de la libre accession à la France des boucaniers qui l'avaient colonisée; ceux-ci étaient d'ailleurs d'humeur peu accommodante et on ne leur demandait guère, surtout au début, qu'une soumission nominale à l'autorité du roi de France.

té choisi par le secrétaire d'Etat de la marine sur une liste de trois membres et chargé de représenter la colonie et de défendre ses intérêts au sein du bureau du commerce. Elle devait, en outre, au départ ou à la mort du gouverneur ou de l'intendant adresser au Ministre un rapport sur la gestion du fonctionnaire qui cessait ses fonctions.

Les Chambres ainsi constituées ne jouèrent qu'un rôle effacé et furent impuissantes à soutenir utilement les intérêts des colonies qui en étaient dotées. Trois raisons s'y opposaient : d'abord la nomination des membres au lieu de leur élection par les habitants ; en second lieu, l'ignorance absolue où l'on tenait les représentants à Paris des questions financières de leur pays ; enfin l'antagonisme d'intérêts entre colons et négociants, composant les Chambres d'agriculture et de commerce, qui donnait lieu à des oppositions.

On pensa que les Chambres de commerce de France seraient suffisantes pour défendre les intérêts du commerce des colonies intimement lié à celui de la Métropole. Une ordonnance du 24 mars 1763 substitua aux deux Chambres mixtes de Saint-Domingue, deux Chambres « qui seront seulement d'agriculture ». Un arrêt du conseil d'état du 9 avril 1763, concernant les îles du Vent, remplaça la Chambre unique mixte de la Martinique, par deux chambres « seulement d'agriculture » qui devaient siéger, l'une à la Martinique, l'autre à la Guadeloupe. Chaque Chambre était composée de sept habitants nom-

més par le Roi. Ses attributions étaient nombreuses, mais purement consultatives ; ses délibérations n'étaient exécutoires qu'après approbation du gouverneur

Elle délibérait sur toutes les matières d'intérêt colonial, en particulier sur les questions financières, l'agriculture, le commerce, les travaux publics, la défense des côtes. « On traitera dans cette Chambre », disait l'article 13 du règlement du 24 mars 1763 « toutes les matières « qui concerneront la population, les défrichements, « l'agriculture, la navigation, le commerce extérieur ou « intérieur, la communication de l'intérieur de la colo- « nie par des chemins ou canaux à établir, les différents « travaux à faire aux ports, soit pour en former de nou- « veaux ou entretenir les anciens, la salubrité de l'air, « la défense des côtes et de l'intérieur du pays ; en un « mot tout ce qui sera le plus propre à contribuer à l'amé- « lioration, au progrès et à la sûreté de la colonie ».

Ces Chambres d'agriculture pouvaient aussi envoyer un représentant à Paris et avaient les mêmes attributions que les Chambres mixtes, quant au rapport de gestion à établir concernant tout haut fonctionnaire (gouverneur ou intendant) ayant cessé ses fonctions.

— L'île de Bourbon eut également une Chambre d'agriculture instituée par a du 9 avril 1763.

A ces assemblées il manquait toujours un caractère essentiel le principe de l'élection de leurs membres - les habitants.

La colonie de Bourbon fut la première à bénéficier du

droit de constituer une assemblée au suffrage de ses habitants. Dès 1674, un corps de six notables, désignés par l'élection et se réunissant à Saint Paul, prenait une part importante à l'administration de l'île. Lors de la réorganisation administrative de cette colonie, ce conseil de notables fut supprimé et remplacé par un conseil provincial (édit de mars 1711) composé du gouverneur, du directeur général de la Compagnie des Indes, des marchands de la Compagnie, des prêtres et des curés et d'un nombre indéterminé d'habitants choisis pour un an par le gouverneur et les habitants.

La représentation locale avait été supprimée en fait par la création du Conseil Provincial. La Compagnie des Indes sentit le besoin de se rattacher les habitants et le 10 juillet 1732 une assemblée des représentants des colons fut réunie à Saint-Paul pour discuter, d'accord avec la Compagnie, la nature des redevances à payer pour les terres cultivées, ainsi que pour les esclaves. En 1768, lors du transfert du siège du gouvernement à l'Île de France, on institua à Bourbon à côté des représentants du pouvoir central un conseil local composé de délégués élus par les habitants des cinq quartiers de l'île, à raison de deux par quartier et qui se réunissait trois fois par an pour traiter des affaires publiques et administratives, en particulier de l'emploi des fonds provenant de l'impôt de capitation sur les esclaves.

On rencontre également une assemblée élue à la Guyane. Le gouvernement de cette colonie, Malouet, réu-

nit le 7 janvier 1777, une assemblée formée des membres du conseil supérieur, des commandants de quartiers et de seize députés élus à raison de deux par chaque paroisse, cette assemblée fut consultée sur toutes les questions importantes de la colonie.

Bien que constituant un réel progrès, toutes ces assemblées, Chambres d'agriculture nommées, assemblées en parties électives de Bourbon et de la Guyane, n'ont qu'une existence éphémère ; elles ne siègent pas en permanence et dans l'intervalle souvent fort long qui s'écoulait entre les sessions, la colonie n'avait aucune part à l'administration et les habitants restaient étrangers à la question de leurs propres intérêts : En outre seules les questions financières ou particulièrement importantes leur étaient soumises.

En France, sous l'inspiration de Necker, on avait institué, à titre d'essai, dans quatre généralités du royaume, des assemblées provinciales ayant des pouvoirs très étendues, notamment en matière d'impôts (1778-1780).

Cette tentative ayant paru satisfaisante, Calonne en 1787 soumit à l'assemblée des Notables un plan d'ensemble qui étendait la réforme à tous les pays d'Elections : ce fut l'origine de l'édit du 22 juin 1787 qui marquait en France une évolution vers plus de liberté et d'indépendance.

A la suite d'un essai satisfaisant, fait à la Guadeloupe, d'une organisation nouvelle inspirée des idées de Necker,

une ordonnance du 17 juin 1787 (1) supprima les chambres d'agriculture qui n'étaient pas en communication directe, immédiate avec la colonie elle-même et les remplaça par des assemblées coloniales constituées sur le principe des assemblées provinciales métropolitaines.

L'Assemblée coloniale était composée du gouverneur, de l'intendant, du commandant en second, du commissaire général, de deux députés du conseil souverain, d'un député élu dans chaque paroisse pour quatre ans par une assemblée censitaire et d'un député élu par les propriétaires des deux villes importantes de la colonie.

Les assemblées nouvelles ne sont plus simplement consultatives, elles fixent l'assiette et la répartition de la contribution dont le chiffre total est fixé par le roi, elles décident des travaux à effectuer, s'occupent des intérêts généraux de la colonie, dénoncent les abus, etc... Elles ne se réunissent qu'une fois par année, mais dans l'intervalle des sessions elles sont représentées chacune par un comité intermédiaire de six membres élus dans son sein, analogue à la commission intermédiaire nommée en France par les assemblées provinciales nouvellement constituées.

Le comité intermédiaire avait pour mission de « veiller à l'exécution des arrêtés de l'assemblée, de préparer les matériaux de ses délibérations ultérieures, et de s'occuper continuellement de ce qui aura été traité ou qui serait de nature à y être porté ».

(1) V. Code de la Martinique,

Comme les Chambres d'agriculture, les assemblées coloniales entretenaient à Paris des députés au sein du Bureau du Commerce.

§ 2. — PÉRIODE POSTÉRIEURE A LA RÉVOLUTION.

Nous avons pu constater jusqu'ici dans le développement des libertés locales aux colonies, qu'une évolution lente mais progressive s'était affirmée sous la monarchie absolue, en dépit même des tendances restrictives de Louis XIV.

Cette unité d'action, cette continuité d'efforts qui caractérisent l'ancien régime, nous n'allons plus la rencontrer dans les périodes qui vont suivre. Ce ne sont plus dès lors que soubresauts violents de la législation, organisations provisoires, usurpations d'autorité, excès de libéralisme, puis brusque retour en arrière vers l'assujettissement. Les assemblées coloniales perdent leur caractère purement administratif qui les distinguait sous la monarchie pour revêtir la forme politique, constituante même ; ce sont souvent même des assemblées irrégulières, réunies sans droits, sans pouvoirs légaux, ayant conquis l'indépendance et commettant abus sur abus.

De cet ensemble de faits, de l'histoire des libertés locales aux colonies depuis la Révolution, il ressortira ce point capital, que, dès que les assemblées coloniales ne s'adonnèrent plus exclusivement aux intérêts financiers, agricoles et commerciaux pour se livrer à la poli-

tique, leur prospérité déclina et ce ne fut que le trouble et l'anarchie au sein de leurs réunions : tant il est vrai que les exagérations de la politique pure sont funestes à toute institution et plus particulièrement, dans les colonies où le déchaînement des passions est plus violent encore à raison de leur imprévoyance et de leur juvénile enthousiasme.

Aux Etats Généraux de 1789, les colonies n'avaient pas été convoquées. Le règlement royal du 24 janvier 1789 sur l'élection des députés aux Etats Généraux était muet sur les colonies. Il semblait même les exclure implicitement. La base choisie pour la représentation était celle des bailliages et sénéchaussées ayant député en 1614, avant qu'il y eut des colonies, et celles-ci ne figuraient pas dans la liste des bailliages de la seconde classe ou secondaires.

Cette exclusion était conforme d'ailleurs aux conceptions et aux traditions gouvernementales. Les colonies étaient domaine royal, administrées directement « considérées comme simple appoint aux forces économiques de la Métropole ». (1).

Les colons de Saint-Domingue réunis à Paris se hasardèrent à envoyer huit des leurs à la Constituante. Un long débat s'engagea au sujet de leur admission ; malgré l'opposition énergique du clergé et de la noblesse, ils furent agréés, mais leur nombre fut réduit à six.

(1) DESCHAMPS : *Histoire de la question coloniale*, 1898.

Ce vote important marquait une politique nouvelle que l'Assemblée nationale suivit fidèlement : elle accorda successivement des députés à toutes les colonies importantes, à la Martinique le 14 octobre 1789, à la Guadeloupe le 22 septembre 1789, puis à l'Inde Française le 19 septembre 1790, à l'Île de France le 12 février 1791.

La Constituante ne admettant solennellement le principe de la représentation parlementaire des Colonies, adoptait par là même la politique d'assimilation ; non pas qu'il faille comprendre cette assimilation au sens absolu du mot : elle entendait faire aux colonies une adaptation du régime Métropolitain dans ses principes essentiels, tout en tenant compte des conditions très diverses, quant au climat, à la population, aux intérêts, où se trouvaient nos possessions d'outre-mer.

C'est ainsi que dans un décret du 8-10 mars 1790, voté à l'instigation de Barnave, « tout en considérant les colonies comme une partie de l'Empire français et en désirant les faire jouir des fruits de l'heureuse régénération qui s'y est opérée, elle déclarait, « n'avoir cependant jamais entendu les comprendre dans la Constitution qu'elle a décrétée pour le Royaume et les assujettir à des lois qui pourraient être incompatibles avec leurs convenances locales et particulières. »

La politique d'assimilation qu'elle entendait suivre à l'égard des colonies, sage et bien comprise, n'excluait

nullement la constitution d'une législation spéciale à celles-ci, indépendante de celle de la métropole. Elle témoignait ainsi de sa bonne volonté à l'égard de nos possessions d'outre-mer en même temps que de sa compréhension intelligente des choses coloniales.

Dans ce même décret du 8-10 mars, elle autorisait chaque colonie « à faire connaître son vœu sur la constitution, la législation et l'administration qui conviennent à sa prospérité et au bonheur de ses habitants. » A cet effet, des assemblées coloniales nouvelles devaient être constituées à l'élection dans tous nos établissements d'outre-mer ; le Comité devait en préparer le projet de constitution et toutes instructions y relatives.

Le 28 mars ces instructions furent soumises à la Constituante qui les approuva. Les assemblées coloniales nouvelles devaient être composées exclusivement des députés des paroisses à raison d'un député par cent citoyens actifs ; elles devaient être élues par un collège électoral comprenant les personnes du sexe masculin âgées de 25 ans accomplis, propriétaires d'immeubles ou à défaut domiciliés dans la paroisse depuis deux ans et payant une contribution. Le suffrage était direct. Le cens d'éligibilité était le même que le cens d'électorat.

On laissait à ces assemblées une autorité considérable. Elles avaient la législation intérieure des colonies et l'Assemblée nationale faisait seulement les lois régissant leurs rapports extérieurs avec la Métropole. Le gou-

verneur était auprès de l'Assemblée coloniale comme le Roi auprès de l'Assemblée nationale, l'exécutif était soumis au législatif ; tous les services administratifs, judiciaires, financiers, remis à l'élection comme en France, étaient régis par l'Assemblée.

La Constituante faisait ainsi preuve du plus large libéralisme à l'égard des colonies ; elle allait jusqu'à leur concéder une autonomie législative presque complète.

A cette marque de confiance extrême de l'Assemblée Nationale, les assemblées coloniales (plusieurs en fait s'étaient formées avant la ratification officielle de leur existence par la Constituante, notamment à la Martinique et à la Guadeloupe), répondirent mal et ne daignèrent adhérer qu'aux dispositions qui ne « contrariaient pas leurs droits ». Ce fut le commencement d'une ère de troubles et de luttes avec l'autorité métropolitaine. Saint-Domingue principalement, se distingua par son intransigeance et son despotisme : son [assemblée prit le titre de Législative et opposa le veto le plus formel aux actes de la Métropole ; elle destitua le gouverneur et vota les dispositions les plus illégales et les plus séparatistes : elle fait prêter un serment colonial aux troupes, mande les chefs militaires à sa barre, ouvre les portes aux étrangers, met les caisses à sa disposition et les ordonnateurs de France sous ses ordres, suspend les paiements dûs à la Métropole, enfin prétend dicter sa constitution à l'Assemblée Nationale.

En présence de tels faits, force fut à la Constituante

d'intervenir énergiquement, d'annuler les décisions illégales, de dissoudre l'assemblée et de la remplacer par des commissaires munis de pleins pouvoirs (Décret du 12 octobre 1790).

Quant aux autres colonies, Bourbon, la Guadeloupe et la Martinique, la Guyanne, si elles ne furent pas atteintes directement par cette décision, elles subirent du moins les conséquences de leur propre faute et après des luttes sans nombre avec les municipalités, leurs assemblées durent se séparer d'elles-mêmes. Là aussi, on ne devait pas tarder à subir le régime des commissaires.

Les libertés locales avaient vécu.

La faute en est imputable d'abord aux assemblées coloniales qui n'avaient pas voulu se contenter du rôle suffisamment étendu que leur avait accordé la Constituante et qui avaient osé s'ériger elles-mêmes en assemblées législatives, et, en second lieu, il faut bien le dire, à la Constituante elle-même qui avait négligé de trancher le problème si important des droits politiques des hommes de couleur et noirs libres. Le décret du 28 mars était muet sur cette question.

La Constituante, émue de sa propre faute, voulut réparer la lacune existante : Dans un décret du 15 mai 1791, en même temps qu'elle déclarait laisser aux assemblées coloniales l'initiative des lois sur l'état politique des personnes non libres, s'engageant à ne jamais délibérer sur cette question « sans le vœu préalable libre et spontané des colonies », elle décidait que les gens de

couleur nés de pères et de mères libres seraient dorénavant admis dans les assemblées coloniales au même titre que les autres citoyens. Dans une instruction du 13 juin de la même année, elle élaborait une véritable charte coloniale qui contenait toute sa pensée sur le sujet et montrait bien jusqu'à quel point ses sentiments étaient empreints de libéralisme. Cette instruction du 13 juin s'appliquait uniquement à Saint-Domingue ; elle fut plus tard, le 28 septembre, envoyée à toutes les autres colonies. Désormais, disait-elle, une assemblée coloniale élue à plusieurs degrés d'après le régime en vigueur dans la métropole c'est-à-dire par des électeurs de district élus par des assemblées primaires, partagera avec le Corps Législatif la confection des lois : les lois constitutionnelles de la colonie et sur l'état des personnes seront décrétées par le Corps Législatif sur la proposition de l'Assemblée coloniale, « elles ne pourront être changées ni modifiées « par le Corps Législatif si ce n'est sur la demande formelle et précise ou du consentement exprès de l'assemblée coloniale » ; les lois sur le régime extérieur, (commerce, défense et protection de la colonie), seront votées exclusivement et souverainement par le Corps Législatif et sanctionnées par le Roi ; les lois sur le régime intérieur, votées par l'assemblée coloniale, seront exécutoires après approbation provisoire du gouverneur jusqu'à la sanction du Corps Législatif et du Roi. L'instruction du 13 juin 1791 considérait une quatrième catégorie de lois, relative aux dépenses et contributions. Elle distingue

deux classes de dépenses : les dépenses de gouvernement et de protection d'une part, les dépenses locales d'autre part. Aux premières correspond la contribution fixe décrétée chaque année quant à sa quotité par le Corps Législatif, l'assemblée coloniale arrêtant le mode d'imposition avec l'approbation du gouverneur ; aux secondes la contribution variable dont la quotité et le mode d'imposition seront fixés par l'assemblée coloniale avec l'approbation du gouverneur, le Corps Législatif fixant le maximum sur les indications de la colonie.

En matière d'administration, l'assemblée coloniale n'a aucune fonction exécutive, mais elle possède seule les pouvoirs de délibération et de décision ; le Directeur général, qui remplace l'intendant, les directoires de districts ne peuvent rien arrêter qui ne soit la suite et l'exécution des délibérations de l'assemblée ; elle répartit les contributions directes entre les districts, règle les travaux et les dépenses de l'administration intérieure et délibère généralement sur tous les objets qui sont de la compétence des conseils de département ; elle surveille la gestion du Directeur général d'administration ; elle arrête les comptes des syndics municipaux. Ses arrêtés (1) sont soumis tantôt à l'approbation du gouverneur, tantôt à la délibération du Corps Législatif lorsqu'il s'agit d'impôts ou de dispositions réglementaires.

1) Excepté ceux qui sont relatifs à sa police intérieure et autres objets qui auront été expressément exceptés par la constitution (ils n'ont pas besoin de l'approbation d'une autorité supérieure pour être exécutoires).

« Entre les sessions, l'assemblée se perpétue par une
« commission intermédiaire de vingt-un membres qui
« surveille l'exécution de ses arrêtés et prononce provi-
« soirement jusqu'à la ratification de l'assemblée dans
« tous les cas urgents sur tous les objets de sa com-
« pétence. »

Ainsi malgré les troubles, malgré les abus que les colonies avaient faits des pouvoirs qu'on leur avait donnés ou qu'elles s'étaient reconnus, malgré les mesures de rigueur qu'elle avait été obligée de prendre, la Constituante continuait à avoir foi dans ce système de liberté, presque d'autonomie, à croire que le moyen de ramener le calme, de « faire la paix » était de laisser les colons maîtres de leur actes, dans une indépendance presque complète.

Les colonies déclarées partie intégrante de la France (constitution du 3 septembre 1791), étaient constituées à l'exemple de la Métropole. Chacune d'elles formait un département divisé en districts, cantons et communes. L'assemblée coloniale exerçait les attributions de délibération, remplacée dans l'intervalle des sessions par une commission permanente ; quant au pouvoir exécutif, il était représenté par un gouverneur et un directeur général d'administration relevant tous deux directement du Ministre ; mais malgré le veto dont il était armé, il n'était en réalité que l'exécuteur passif des volontés des assemblées locales auxquelles appartenait exclusivement l'initiative des mesures d'administration et de législation.

Le 24 septembre 1791, à la veille de sa séparation, la Constituante sur les instances du Comité colonial et de Barnave, le porte-parole des colons, revenait sur la question des droits politiques ; elle annulait son décret du 15 mai et par un nouveau décret constitutionnel qui fixait les attributions des assemblées coloniales, elle abandonnait à celles-ci entière compétence pour la réglementation de l'état politique des hommes de couleur et noirs libres. « Les lois concernant les personnes non libres « et l'état politique des hommes de couleur et nègres « libres, ainsi que les règlements relatifs à l'exécution « de ces mêmes lois, seront faites par les assemblées « coloniales. » (Art. 3, décret du 24 septembre 1791).

Les résultats ne se firent pas attendre. Les assemblées coloniales fascinées par les pouvoirs de plus en plus importants dont elles disposaient, dépassèrent rapidement les limites de leur autorité et des conflits surgirent de nouveau. Aux dispositions libérales du 28 mars 1790 et aux troubles qui en furent la conséquence, avait succédé le régime sévère des commissaires ; aux dispositions ultra-libérales des 15 juin et 24 septembre 1791 devait fatalement succéder la même réaction.

L'Assemblée Législative, entrée en fonctions depuis le 1^{er} octobre 1791, par un décret du 28 mars 1792, en même temps qu'elle reconnaissait la nécessité d'accorder aux hommes de couleur et aux nègres libres l'égalité politique, décidait de ne plus en laisser la réglementation aux corps locaux et ordonnait que les assemblées

coloniales seraient placées sous l'autorité de commissaires civils envoyés de France. Ces commissaires munis de pleins pouvoirs avaient le droit de suspendre et de dissoudre les assemblées et les municipalités et d'arrêter provisoirement l'exécution de leurs décisions ; en outre toute désobéissance aux ordres des commissaires était considérée comme crime de haute trahison et punie de mort. A deux reprises, le 17 août et le 8 novembre 1792, l'Assemblée Législative confirma les pouvoirs de ces commissaires et finit par leur subordonner toutes les autorités, chefs militaires et corps administratifs.

Les événements obligeaient la Législative à renoncer à la politique d'autonomie inaugurée par la Constituante. Les colonies soumises désormais au régime d'assimilation, pure, ne peuvent plus d'elles-mêmes ni s'organiser ni s'administrer ; on ne les consulte même plus sur les mesures à leur appliquer.

La Convention s'inspirait de cette même pensée assimilatrice, en édictant les mesures législatives suivantes : admission en son sein de représentants élus par les colonies (25 août 1792), abolition de l'esclavage (loi du 16 pluviôse an II), extension à tous les habitants des colonies des droits assurés par la Constitution, suppression totale des douanes pour les produits français ou coloniaux, élection des juges, institution du jury, etc. C'était l'assimilation sous tous ses aspects, morale, politique, législative et économique.

La Constitution du 3 fructidor an III d'autre part, dé-

clarait que les colonies françaises (articles 6 et 7) sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle. Que nous sommes loin du décret du 8-10 mars 1790 !

Les colonies françaises entraient complètement dans la constitution nationale. Il ne pouvait plus être question d'assemblées délibérantes, ni de libertés locales en vertu même des principes unanimement acceptés et que Boissy d'Anglas exposait dans ces termes précis (1) : « Plus le gouvernement est éloigné de ceux sur qui il doit s'étendre, plus il doit être puissant et ferme. S'il existait « aux colonies des assemblées délibérantes investies du « droit de prononcer sur tout ce qui pourrait tenir à la « législation intérieure, la France n'exercerait plus qu'une « sorte de souveraineté féodale et l'admission du « Corps législatif ne serait plus considérée que comme « un honneur auquel on serait disposé à renoncer.... « Ce serait organiser l'indépendance à laquelle vous ne « sauriez consentir. Comme il ne peut y avoir qu'une « bonne manière d'administrer, si nous l'avons trouvée « pour les contrées européennes, pourquoi celles d'Amérique en seraient-elles déshéritées ? ».

Le Directoire se conformant aux tendances assimilatrices de la Convention, promulgait la loi du 12 Nivôse an VI, loi concernant l'organisation constitutionnelle des colonies, par laquelle il instituait aux colonies com-

(1) Rapport de Boissy d'Anglas fait le 17 Thermidor an III au nom de la commission des Onze.

me dans les départements métropolitains des administrations de cinq membres investis des mêmes fonctions ; toutefois, par mesure de prudence, au principe d'élection, on substituait celui de la nomination par le Directoire Exécutif et on décidait en outre que ces conseils de cinq membres seraient surveillés par des commissaires qu'on enverrait à leurs côtés munis de pouvoirs équivalents à ceux du Directoire métropolitain.

Les colonies étaient retombées par leur faute sous un régime moins favorable que celui de nos départements métropolitains. Elles se refusèrent à le subir de gaieté de cœur et ne se montrèrent nullement disposées à accepter la législation nouvelle. Des troubles graves éclatèrent à la Guyane et aux Antilles ; la Réunion proclama son indépendance et prétendit s'organiser à sa guise. On décida l'envoi de nouveaux commissaires.

La Constitution de l'an VIII venait d'organiser le Consulat ; elle stipulait dans son article 91 que le régime des colonies françaises serait déterminé par des lois spéciales et par là-même leur enlevait tout droit à la protection des lois métropolitaines. Moins de deux ans plus tard, la loi du 30 floréal an X remplaçait cette disposition en l'aggravant encore par la suivante « Nonobstant toutes les lois antérieures, le régime des colonies est soumis pendant dix ans aux règlements qui seront faits par le gouvernement ». Le pouvoir exécutif désormais légiférerait en matière coloniale. La constitution du 16 thermidor an X dans son article 54

stipulait que le Sénat réglerait par un Sénatus Consulte organique la constitution des colonies.

Si l'on ajoute à ces dispositions le rétablissement de l'esclavage et de la traite des noirs « conformément aux lois et règlements antérieurs à 1789 », la suppression de la représentation coloniale dans les chambres métropolitaines, l'interdiction aux hommes de couleur et nègres de tout sexe d'aborder le territoire continental de la République, le rétablissement des anciens droits de douane et la remise en vigueur des lois de l'ancien régime touchant l'état des personnes, on aura une idée exacte de la réaction terrible imaginée par Bonaparte. C'est le retour à l'assujettissement.

Le Consulat place les colonies sous la dépendance entière de la Métropole qui y installe trois fonctionnaires supérieurs, un capitaine général, un préfet colonial, un commissaire de justice qui se partagent les attributions de l'ancien intendant (arrêté du 29 germinal an IX). L'organisation nouvelle supprimait toute action des habitants dans la gestion de leurs intérêts ; il n'y avait plus aucun conseil : l'impôt était décrété sans avis des intéressés.

On reconnut bientôt qu'on était allé trop loin dans cette voie de réaction contre les excès des assemblées coloniales et dans l'arrêté du 6 prairial an X relatif à la Martinique et à Ste-Lucie, il fut prescrit au préfet colonial de ne procéder à la répartition des contributions qu'après avoir pris l'avis de trois propriétaires et

de trois négociants. En outre un arrêté consulaire du 23 ventôse an XI prescrivait l'établissement de chambres d'agriculture (1) coloniales à Saint-Domingue, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, l'île de France et la Réunion ; elles devaient être composées de cinq membres nommés par le gouvernement sur une double proposition du préfet colonial et du commissaire général et chargées de présenter des vœux sur les questions touchant à l'agriculture : elles avaient en outre le droit de nommer chacune un député à Paris agréé par Bonaparte ; ces députés au nombre de six formaient à Paris un conseil destiné à représenter leurs colonies respectives auprès du ministre de la marine et des colonies.

En réalité ces Chambres d'Agriculture ne furent jamais constituées ; une dépêche ministérielle du 20 fructidor an XIII en ajournait la formation jusqu'à la paix.

Les guerres de l'Empire en Europe, les pertes successives de beaucoup de nos colonies empêchèrent l'application des règles administratives projetées par la loi du 30 floréal an X et la Constitution du 16 thermidor an X.

A la chute de Napoléon, le traité de Paris du 30 mai 1814 rendit à la France une partie de ses anciennes colonies. Il fallut se préoccuper du régime à donner aux établissements d'outre-mer qui nous étaient rétrocédés. Aussi la Charte constitutionnelle du 14 juin 1814 décidait-elle (article 73) que les colonies seraient régies par

(1) DUVERGIER. Tome XIV.

des lois et règlements particuliers, sans indiquer dans quel cas une loi serait nécessaire. En fait d'ailleurs, ce furent des ordonnances, qui, à cette époque, comme plus tard de 1825 à 1828, ont légiféré en matière d'organisation coloniale. C'est en exécution de cet article 73 de la Charte qu'intervint l'ordonnance du 12 décembre 1814 qui faisait revivre l'organisation en vigueur avant 1789 avec les gouverneurs et les intendants. Ce retour aux institutions de l'Ancien Régime fit renaître les troubles passés : force fut au roi de revenir à une réglementation plus libérale.

Des ordonnances de 1817 et 1818 reconstituèrent les anciens conseils supérieurs mais sans leur donner de pouvoir de réglementation : à côté du chef de la colonie et sous sa présidence fut installé un Conseil de gouvernement et d'administration composé des cinq principaux fonctionnaires et complété jusqu'au nombre de sept ou de neuf par des colons, des négociants ou des jurisconsultes.

Les résultats de cette institution furent à peu près nuls tant à cause de l'insuffisance de liberté que de la trop grande dépendance où se trouvaient les représentants des colons ; en outre les attributions de ce conseil n'étaient pas déterminées et sa consultation n'était même pas obligatoire. Une ordonnance du 22 novembre 1819 institua à la Martinique, à la Guadeloupe, à Bourbon et à la Guyane des comités consultatifs composés de neuf membres (cinq à Cayenne) nommés pour trois ans

(cinq ans depuis une ordonnance du 13 août 1823) par le roi, sur la proposition du gouverneur, parmi les Français, propriétaires, âgés de vingt-cinq ans au moins et résidant depuis trois ans dans la colonie ; ils émettaient leur avis sur les budgets et comptes, quand toutefois le gouverneur daignait les consulter. Les attributions restreintes laissées à ces comités et surtout le mode de nomination par le gouvernement, empêchèrent ces conseils de faire œuvre utile à la cause des libertés locales ; ils se trouvaient paralysés par l'autorité toute puissante des gouverneurs.

Cette organisation n'était pas en harmonie avec les institutions métropolitaines. Une commission fut nommée en 1824, qui devait examiner les réformes à apporter au régime des colonies ; on invita en même temps les comités consultatifs et les gouverneurs des colonies à présenter leurs vues sur les changements à faire. La commission, chargée de centraliser les renseignements, prépara la rédaction de l'ordonnance royale du 21 août 1825 sur le gouvernement de Bourbon, étendue aux Antilles le 9 février 1827 et à la Guyane le 27 août 1828.

L'idée maîtresse de cette ordonnance fut la concentration de la plénitude des pouvoirs dans la main d'un seul, le gouverneur. A cette autorité absolue, on pensa qu'il devait exister un certain contre-poids, qu'« il fallait sans rien enlever à la force réelle du pouvoir « appelé à régir, à défendre, à protéger les colons, lui « tracer de justes limites, régulariser son action, lui

« donner les moyens de s'éclairer et de garantir à la fois
« et les administrés et lui-même contre les inconvénients
« et les dangers de l'arbitraire ». D'où l'institution d'un
Conseil Privé et de la consultation des colons.

« La progression générale des idées à laquelle les co-
« lons ne sont pas restés étrangers, les lumières répan-
« dues parmi eux et leur position sociale leur donnent
« de justes droits à réclamer une partie des avantages
« précieux que la France doit au retour du gouvernement
« légitime. »

Aux comités consultatifs de 1819, on substituait des
Conseils généraux formés sur le modèle de ceux de la Mé-
tropole. Ces Conseils généraux étaient composés de douze
membres titulaires et de douze suppléants, nommés par
le Roi, pour cinq ans, sur une liste double de candidats
présentés par les conseils municipaux et réunissant cer-
taines conditions de richesse et de résidence ; c'est la
réintroduction d'un élément électif. Chaque assemblée
désignait deux de ses membres pour siéger au Conseil
privé et présentait une liste de trois candidats parmi
lesquels le Roi choisissait le député chargé de représen-
ter la colonie auprès du Ministre de la marine.

Les Conseils généraux avaient des attributions plus
étendues que les comités consultatifs ; ils donnent an-
nuellement leur avis sur les budgets et les comptes des
recettes et des dépenses coloniales et font connaître les
besoins et les vœux des colonies ; le gouverneur est tenu
de les consulter sur toute matière financière intéressant

les colonies, en matière de travaux publics, en matière d'administration des affaires des communes ; il peut enfin les consulter sur les améliorations à introduire dans le régime intérieur de la colonie et spécialement dans le régime des esclaves ainsi que sur les mesures à prendre pour favoriser le commerce et l'agriculture.

Ce régime dura jusqu'au vote de la Charte Coloniale de 1833 : la question du régime législatif des colonies amena une réforme considérable et détermina une tendance nouvelle vers l'autonomie.

En 1830, la Charte Constitutionnelle du 14 août avait décidé, conformément à une déclaration de la Chambre des députés que (article 64), les colonies seraient régies par des lois spéciales. En exécution de cet article intervint la loi du 24 avril 1833 concernant le régime législatif des colonies, dit Charte Coloniale. Cette loi visait les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de Bourbon et de la Guyane ; les autres colonies même le Sénégal étaient considérées comme de simples établissements incapables d'être admis à jouir des bienfaits de cette loi et restaient soumises au régime des ordonnances.

La Charte Coloniale instituait un système mixte de législation coloniale ; elle répartissait le pouvoir législatif entre des assemblées coloniales et les autorités métropolitaines. Aux Chambres, les lois sur les relations extérieures, sur les matières d'intérêt commun à la Métropole et à la colonie ou d'une trop considérable impor-

tance : état des personnes libres, exercice des droits politiques, pouvoirs des gouverneurs, organisation judiciaire, commerce et régime des douanes. Dans tous les autres cas, sauf quelques exceptions limitativement déterminées par lesquelles le roi décrète, les conseils coloniaux préalablement entendus d'ailleurs (organisation administrative, régime municipal excepté ; police de la presse ; instruction publique ; milices ; condition et formes des affranchissements ; améliorations à apporter dans la condition des personnes non libres ; acceptation des dons et legs aux établissements publics ;), sauf ces quelques exceptions comportant des matières peu nombreuses que la prudence conseillait de ne pas remettre aux assemblées locales, tout ce qui n'était pas réservé aux lois était réglé par décrets rendus par le Conseil Colonial.

Ce Conseil Colonial, qui remplace dans chacune des grandes colonies, le conseil général de 1825, est composé de trente membres (seize à la Guyane), non plus nommés par le roi, mais élus pour cinq ans par un collège électoral censitaire. L'assemblée nouvelle est pourvue d'attributions propres et rend des décrets sur toutes matières d'intérêt colonial non réservées au pouvoir législatif ; l'exécutif, avons-nous dit, n'intervient que pour certaines matières exclusivement déterminées. Le Conseil Colonial discute et vote le budget sur la présentation du gouverneur.

Toutes les dépenses coloniales sont soumises à son ap-

préciation, excepté trois jugées trop importantes par la métropole : le traitement du gouverneur, les dépenses du personnel de la justice et des douanes qui ne peuvent donner lieu de la part du Conseil qu'à de simples observations. Toutes les recettes sont de même de l'entière compétence du conseil. Il vote les taxes et contributions indirectes, il opère l'assiette et la répartition des impôts directs ; sur le vote du taux de ceux-ci seul, ses droits sont limités, il ne peut procéder à leur réduction.

Sur toutes ces matières, qui lui sont présentées, le Conseil Colonial, à la différence des assemblées qui l'ont précédé et qui n'avaient qu'à donner des avis, prend des délibérations soumises à l'approbation du gouverneur ; les décrets coloniaux doivent en outre être sanctionnés par le Roi, mais le gouverneur a la faculté de les rendre provisoirement exécutoires.

Le Conseil Colonial a encore dans ses attributions, le droit de faire certaines manifestations d'opinion, donner des avis, formuler des vœux. Sur tout ce qui doit être réglé par des ordonnances royales, sur ce qui en matière financière est enlevé à sa délibération, il peut présenter des observations. Il nomme deux délégués (un pour la Guyane) auprès du gouvernement.

Ce régime libéral de large décentralisation, confinant à l'autonomie, qui faisait du conseil colonial un véritable petit Parlement local, donna des résultats peu satisfaisants : les conseils coloniaux, méconnaissant les res-

trictions qu'avaient apportées la Charte coloniale à leurs attributions, cherchèrent à empiéter sur les prérogatives les plus formelles des Chambres et du pouvoir exécutif; quarante-deux décrets coloniaux durent être annulés en moins de cinq ans.

Les abus se ressentirent surtout au point de vue financier : les caisses de réserve furent épuisées, des sommes considérables votées sans justification, les impôts diminués, le déficit restant naturellement à la charge de l'Etat.

Ces abus sans nombre décidèrent le gouvernement à rompre avec le système d'autonomie financière pour se rapprocher de celui de l'assimilation. C'est ce qu'il fit par la loi du 25 juin 1841, extraite des travaux de la grande commission extra-parlementaire instituée en 1840 pour étudier les réformes à apporter à la législation des colonies.

En 1840 deux ordonnances avaient organisé les colonies de l'Inde (ordonnance du 23 juillet 1840) et du Sénégal (ordonnance du 7 septembre) : on s'était gardé d'y installer des conseils coloniaux. Un conseil général, séant à Pondichéry ou à Saint-Louis composé de dix (10) membres élus pour cinq ans par une assemblée composée de notables (25 à 45 pour l'Inde ; 40 à 60 pour le Sénégal) choisis par le gouverneur plutôt parmi les fonctionnaires que parmi les colons, avait pour toutes attributions la faculté de donner annuellement son avis sur les budgets et les comptes des recettes et des dépen-

ses et de faire connaître les besoins et les vœux de la colonie.

Pour mettre un terme aux contestations incessantes entre les conseils coloniaux et l'Etat sur l'étendue de leurs pouvoirs respectifs en matière financière et aux subventions que la Métropole devait accorder de plus en plus aux colonies, la loi du 25 juin 1841 sur le régime financier des Antilles, de la Guyane et de Bourbon distingue dans les dépenses toutes celles ayant un caractère d'intérêt général et les soustrayant au vote des pouvoirs locaux, les remet au budget de l'Etat. Seules restent soumises aux délibérations des conseils coloniaux les dépenses d'intérêt purement local. Pour faire face aux dépenses qui lui incombent, l'Etat s'adjuge certaines recettes laissées jusqu'alors aux colonies (droits d'enregistrement, de greffe, de douane et de navigation). « Les recettes et
« les dépenses des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de Bourbon et de la Guyane, font partie de
« recettes et des dépenses de l'Etat et sont soumises aux
« règles de comptabilité du royaume.

« Les recettes et dépenses du service général sont arrêtées définitivement par la loi du budget. Les recettes et dépenses affectées au service intérieur continueront à être votées par les conseils coloniaux (article 1^{er} loi du 25 juin 1841) ». Les assemblées coloniales, au point de vue financier, ne conservaient plus que la délibération des budgets intérieurs.

Cette loi financière, qui se défendait d'avoir un carac-

rière politique est l'acte préliminaire d'une réduction de ces assemblées parlementaires en simples conseils administratifs. Un projet de loi préparé par de Broglie fut déposé en 1843, qui complétait le régime d'assimilation auquel on était revenu : les colonies obtenaient une représentation au Parlement national, mais on supprimait les conseils coloniaux ; on les remplaçait par de simples conseils généraux dépourvus de toute attribution législative.

Cette réforme des assemblées coloniales, décidée en 1843, fut réalisée par la République de 1848. Un décret du 27 avril 1848 supprimait conseils coloniaux et conseils généraux ; leurs attributions étaient conférées provisoirement, non plus à des assemblées nouvelles, mais aux Commissaires généraux de la République qui prenaient aux colonies la place des gouverneurs.

Le gouvernement des colonies par les commissaires n'était établi que provisoirement, en attendant l'institution d'un régime nouveau prévu dans l'article 109 de la Constitution du 4 novembre 1848 ainsi conçu : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français et sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente Constitution ».

Le 22 novembre 1849, une commission fut nommée avec mission d'élaborer un projet d'organisation coloniale ; son président était le duc de Broglie et le rapporteur A. Béhic. Elle termina ses travaux dans le courant de

l'année 1850 et déposa ses conclusions : « Constatant que
« les précédents historiques, l'intelligence des besoins et
« l'état des sociétés ne permettent pas de faire application
« immédiate aux colonies du droit concernant la Métro-
« pole », elle remplaçait dans une constitution analogue
à celle des ordonnances, les conseils coloniaux par des
conseil généraux à pouvoirs restreints.

Le 30 juin 1854, le Ministre faisait le dépôt d'un projet de loi sur le régime administratif et financier des colonies. La nomination des conseillers généraux était faite à deux degrés, par des collèges composés de représentants des municipalités auxquels s'ajoutaient des électeurs désignés par des assemblées primaires dans la proportion de 1 % des habitants. Les attributions de ces conseils se réduisaient à voter les dépenses du service local ainsi que les taxes destinées à les acquitter, avec approbation du gouverneur et à émettre des avis et des vœux. Le projet décentralisait la partie des finances désignées sous le nom de service local et renonçait à l'incorporation au budget de l'Etat. Les dépenses divisées en facultatives et obligatoires et les recettes, sauf les droits de douane, étaient votées par le Conseil avec approbation du gouverneur. Les dépenses obligatoires omises par le Conseil devaient être inscrites d'office par le gouverneur, qui pouvait en assurer l'acquittement par des ressources suffisantes, réduire le chiffre des dépenses facultatives, interdire la perception des taxes excessives ou contraires à l'intérêt général de la colonie.

Les événements politiques firent abandonner ce projet, qui réalisait une décentralisation modérée mais adaptée aux nécessités locales. La loi spéciale annoncée par la Constitution ne fut pas votée ; l'œuvre de réorganisation coloniale entreprise resta à l'état d'ébauche.

La pensée initiale de Napoléon III fut le retour aux principes qui avaient guidé le Premier Empire : les colonies devaient être considérées bien moins comme des fractions de territoire français, jouissant de la même liberté et des mêmes droits, que comme des territoires conquis et soumis à un asservissement plus ou moins sévère. „La Constitution du 14 janvier 1852 portait, en effet, dans son article 27 que « le Sénat règle par un « Sénatus-consulte : 1° la constitution de l'Algérie et des « colonies.... »

Par application de ces principes, un décret-loi du 2 février 1852 supprimait la représentation parlementaire de l'Algérie et des colonies.

C'était l'abandon complet des principes libéraux : les colons isolés de la Métropole, privés d'assemblées locales et de députés.

Après une éclipse de six ans, les assemblées coloniales reparurent, réorganisées par le Sénatus-consulte du 3 mai 1854 (1) sous forme de Conseils Généraux à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion. La Guyane retombait au rang des petites colonies exceptées du régime de faveur que créait le Sénatus-consulte.

(1) Complété par les décrets des 26 juillet 1854 et 31 juillet 1855.

Cette réforme s'inspirait nettement du projet de 1851 ; il en différait toutefois par un moindre libéralisme. Le Sénatus-consulte de 1854 est la base de l'organisation actuelle des Conseils Généraux coloniaux.

Aux termes de l'article 12 du S.-C. du 3 mai 1854, dans chacune des colonies des Antilles et de la Réunion, un Conseil Général est nommé moitié par le gouverneur, moitié par les membres des conseils municipaux, nommés eux-mêmes en totalité par le gouverneur ; le nombre des conseillers généraux était fixé à vingt-quatre par le décret du 26 juillet 1854.

Le Conseil général n'a donc aucun caractère électif : il émane, demi-directement, demi-indirectement du représentant du pouvoir central ; le gouverneur seul peut en désigner le président, le vice-président et les deux secrétaires. Les attributions de l'assemblée, surtout financières, comprennent le vote des dépenses d'intérêt local, des taxes nécessaires pour l'acquittement de ces dépenses, des contributions extraordinaires et des emprunts, avec approbation du gouverneur. En matière de dépenses, la Métropole ne prenait plus à sa charge que les dépenses dans lesquelles l'Etat a un intérêt direct, les dépenses dites de gouvernement et de protection, auxquelles il doit être pourvu au moyen de crédits ouverts au budget général de la Métropole et pour lesquelles les colonies peuvent être tenues de fournir un contingent. Toutes les autres dépenses restent soumises au vote du Conseil général : elles sont divisées en facultatives et

obligatoires dont la nomenclature est fixée par décret.

Quant aux taxes nécessaires pour l'acquittement des dépenses, l'Etat ne formant plus réserve à son profit d'aucune recette locale, elles sont en totalité arrêtées par le Conseil général, (1) mais seulement quant à leurs tarifs, « le mode d'assiette et les règles de perception « devant être déterminés par des règlements d'administration publique » sans consultation obligatoire des pouvoirs locaux. En toutes ces matières, les délibérations du Conseil sont soumises à l'approbation du Gouverneur, qui est autorisé à introduire d'office les dépenses obligatoires et à interdire la perception des taxes qu'il juge excessives ou contraires à l'intérêt général de la colonie.

Outre ces attributions financières, le Conseil général formule des avis sur « toutes les questions d'intérêt « local dont les règlements lui réservent la connaissance « ou sur lesquelles il est consulté par le gouverneur. » Le droit d'émettre des vœux n'étant pas inscrit dans le Sénatus-consulte, pouvait lui être contesté.

On ne reconnaît plus aux assemblées locales le pouvoir de légiférer en matière coloniale.

L'Empereur se faisait gloire d'avoir rétabli aux colonies des assemblées locales et d'avoir fait revivre la décentralisation coloniale et réalisé un progrès sensible vers l'émancipation. En réalité, toute représentation politi-

(1) Il faut en excepter les droits de douanes, le régime commercial des colonies étant réglé par un acte du pouvoir législatif.

que était supprimée et l'institution de conseils généraux à attributions purement financières ne pouvait équivaloir pour les colons à une représentation à l'Assemblée métropolitaine.

Les colonies se plainquirent du régime peu libéral que leur concédait le Sénatus consulte de 1854 ; de nombreuses pétitions affluèrent au Sénat : on fut d'accord dans le monde colonial pour demander un élargissement des attributions des conseils généraux en même temps qu'un changement complet du mode de composition. La cause des colonies trouva de loyaux défenseurs en France et sous la poussée formidable d'un mouvement en leur faveur, le gouvernement fut contraint de s'occuper d'une réforme plus libérale à apporter dans l'organisation des assemblées locales ; elle aboutit au Sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui allait étendre considérablement les attributions des conseils généraux.

L'importance de ce texte, qui régit encore actuellement les attributions des conseils généraux aux colonies, nous oblige à entrer en détail dans les considérations qui ont amené le Gouvernement à en préparer le projet.

Un premier projet de réforme avait été proposé en 1863 au Comité consultatif des colonies, maintenant les Conseils généraux, mais les réorganisant sur des bases nouvelles.

Leurs membres devaient être élus par des collèges spéciaux de notables désignés par le Gouverneur : la

coopération du pouvoir central ne se manifestait plus qu'au premier degré seulement de l'élection. Quant à leurs attributions, elles étaient conformes pour la plupart à celles qu'énumérait la loi du 10 mai 1838 ; toutefois les décisions définitives devenaient plus nombreuses.

Le Conseil d'état décida de faire procéder à plus ample informé. Sur cet avis, le Ministre invita les gouverneurs, les conseils privés et les conseils généraux à examiner un projet de réforme administrative (Lettre du 16 juin 1864 aux gouverneurs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion). Le gouvernement après avoir constaté que les conseils généraux avaient « apporté dans l'exercice de leur mandat tant d'aptitude » (1) et de dévouement, un sentiment si juste et si éclairé des intérêts de l'Etat et de ceux de la colonie », pensait que le moment était venu de « rechercher si la part qui leur avait été faite dans les affaires du pays(1) était en rapport avec l'habileté dont ils avaient donné la preuve et s'il n'était pas opportun de leur demander des services plus marqués » par l'extension de leurs attributions.

Le Gouvernement considérait « les modifications à apporter au Sénatus-consulte de 1854 comme nécessaires à la fois pour donner satisfaction aux désirs de

(1) Rapport fait par le Procureur général Delangle au nom de la commission chargée d'examiner le projet du Sénatus-consulte relatif à la constitution des colonies des Antilles et de la Réunion (Séance du Sénat 15 juin 1866).

« nos possessions d'outre-mer de régler selon leurs besoins légitimes leurs affaires locales et en même temps pour affranchir le budget de l'Etat de charges qu'il ne lui paraissait pas juste de faire toujours supporter par la Métropole (1) ».

Toutes les colonies consultées s'accordèrent à réclamer l'élection comme mode de nomination des assemblées locales. Le suffrage universel fut généralement écarté comme incompatible avec l'état d'ignorance des anciens esclaves et de leurs enfants ; le suffrage restreint fut admis à la Réunion et à la Guadeloupe, qui, d'accord sur le principe étaient d'opinion différente sur la quotité du cens à exiger et les conditions de capacité ; la Martinique déclara s'en rapporter à la sagesse de l'Empereur. La proposition du Ministre tendant à élargir les attributions des conseils généraux fut acceptée avec enthousiasme, sauf en ce qui concerne le régime financier ; les assemblées estimaient les risques trop grands ; il s'agissait en effet de reporter sur les budgets locaux certaines dépenses d'administration générale moyennant une subvention accordée aux colonies indigentes ; mais on se méfia de cette subvention qui tôt ou tard eût été réduite ou même supprimée et l'innovation financière fut rejetée avec l'unanimité la plus parfaite. Les Conseils généraux auraient bien accepté l'élargissement de leur

(1) Exposé des motifs du Sénatus consulte modificatif du S. C. du 3 mai 1834 sur la constitution des Antilles et de la Réunion (rapport au Sénat fait par le conseiller d'Etat Loyer, rapporteur du projet du Gouvernement).

compétence financière, mais sans charges nouvelles. La subvention annuelle que l'Etat, en compensation de l'accroissement de dépenses dû à l'incorporation dans le budget local des dépenses d'administration générale, accorderait aux colonies, équivaldrait-elle aux crédits annulés au budget de l'Etat ?

Toutes les colonies demandaient d'un commun accord que les Conseils généraux fussent appelés à voter les tarifs de douanes sur les produits étrangers.

A la suite de cette consultation un projet fut élaboré par le Conseil d'Etat et déposé au Sénat le 18 mai 1866 ; voté sans opposition, il devint le Sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Le suffrage universel fut repoussé comme il l'avait été au referendum et pour les mêmes raisons. Le suffrage restreint fut également écarté comme « ayant non seulement l'inconvénient de heurter les règles du droit public, mais de blesser le sentiment d'égalité, en séparant en deux camps la population, ce qui deviendrait la cause sans cesse renouvelée de récriminations passionnées et jetterait dans les colonies des germes nouveaux d'irritation et de lutte. » Le mode de nomination directe par l'Empereur ne fut même pas pris en considération.

L'ancien procédé, celui du choix des conseillers par le Gouverneur, fut donc maintenu : c'était la solution qui prévalait pour l'instant ; on réservait l'avenir « Si les conseils sont mal nommés », disait Dupin en réponse

aux partisans d'un mode plus libéral de nomination des Conseils Généraux, « aimeriez-vous des conseils mieux « nommés et qui fonctionneraient plus mal ? »

La réforme porta donc sur les attributions des conseils généraux ; elle fut sincèrement libérale. La majorité des affaires est confiée aux assemblées qui ont sur elles un droit d'appréciation souveraine et de décision directement exécutoire ; seul l'Empereur, peut, sur recours du Gouverneur, et par décret en forme de règlement d'administration publique, annuler les délibérations pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

D'autres affaires plus importantes, après délibération provisoire, doivent recevoir la sanction de l'autorité supérieure ; d'autres enfin appartenant en propre à l'autorité administrative, ne sont soumises à l'assemblée que pour qu'elle émette à leur occasion un avis ou un vœu.

Conformément aux vœux exprimés par les colonies et à l'avis formulé par le Comité consultatif, les conseils généraux ont le pouvoir de voter les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de douane sur les produits étrangers importés dans les colonies ; toutefois les tarifs de douane votés par les Conseils généraux sont rendus exécutoires par décrets en Conseil d'Etat.

Cette attribution nouvelle, il avait semblé équitable de la donner aux Conseils généraux. Depuis la loi du 3 juillet 1861, qui ouvrait le marché colonial aux importations étrangères et accordait la liberté, d'exporter à

l'étranger les produits locaux, les colonies n'avaient plus dans la Métropole de marché réservé et n'y pouvaient plus trouver de protection pour leur produit le plus important, le sucre. Sous le nouveau régime douanier, disait-on, on ne pouvait songer à appliquer de plein droit aux colonies les tarifs établis au point de vue exclusif des intérêts de production de la Métropole qui « ne répondent
« plus aux besoins de ces établissements soit parce
« qu'ils s'opposent quelquefois à un échange avantageux
« de leurs produits contre des produits étrangers que
« ces tarifs peuvent éloigner, soit parce qu'ils les privent de ressources qu'une tarification fiscale bien
« faite, eu égard à leurs habitudes, aurait pu leur procurer sans imposer de gêne à leur consommation ». (1). En laissant les colonies maîtresses des tarifs de douane, elles trouveraient sans doute des combinaisons propres à augmenter leurs ressources et à leur procurer une prospérité que la loi douanière ne leur avait pas apportée, malgré les prévisions faites. Dans tous les cas, les attributions nouvelles qu'on conférait aux Conseils généraux ne pouvaient être qu'avantageuses pour les colonies : car leurs tarifs seraient évidemment établis par elles au point de vue de leurs besoins, de leurs consommations et des ressources financières qu'ils peuvent leur procurer « et nous les croyons sans danger réel pour
« la Métropole, puisque d'un côté ces tarifs ne pour-
« ront frapper les produits étrangers et que de l'autre

(1) Rapport du conseiller Loyer (l'éjà cité).

« les colonies par rapport aux exportations de nos industries n'offrent pas un marché bien considérable ». (1).

En vertu du S. C. du 4 juillet 1866, les Conseils Généraux sont maîtres des taxes et contributions, qu'ils déterminent sauf approbation par décret quant au mode d'assiette et aux règles de perception et dont ils fixent souverainement le tarif.

En face des recettes qui lui sont remises en totalité, le budget local, comprend toutes les dépenses de la colonie. « Les colonies appelées à une sorte d'autonomie sont, « comme tous les pays qui vivent de leur vie propre, « obligées de satisfaire aux dépenses qu'elle peut entraîner ; c'est à elles de supporter et de payer les « charges qui forment la compensation de tous les avantages qui leur sont concédés ». On ne crut pas cependant pouvoir réaliser une séparation budgétaire complète : on recula devant l'abandon de certaines dépenses au vote du Conseil général ; les dépenses dites de souveraineté, réduites d'ailleurs au strict minimum (traitement des gouverneurs, justice et cultes ; service du Trésor, services militaires) sont payées par le budget de l'Etat qui, en compensation peut demander des contingents aux colonies. La distinction des dépenses facultatives et obligatoires du budget local était conservée.

Jamais les conseils coloniaux, même ceux de 1833,

(1) En 1864 les exportations de la France vers les colonies des Antilles et de la Réunion étaient de 43 millions contre 2 milliards 924 millions d'exportation totale.

n'avaient connue un libéralisme aussi étendu : ils avaient bien le droit de voter les contributions locales, mais l'initiative appartenait au Gouverneur seul et son approbation était nécessaire pour toutes leurs délibérations.

Les conseils généraux de 1866 se trouvaient plus favorisés que les assemblées correspondantes de la Métropole, ainsi que le faisait remarquer le Ministre dans ses instructions aux Gouverneurs, du 25 août 1866 : « Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 », disait-il, « a pu
« donner aux conseils généraux des colonies des pouvoirs encore plus étendus que ceux accordés par la loi,
« cependant si libérale, du 18 du même mois, sur les
« attributions des Conseils généraux de France, puisque,
« à raison même du régime financier adopté pour les
« colonies, il a été possible d'appeler leurs conseils à voter les tarifs de douane, les taxes et contributions de
« toute nature et à régler les dépenses du service du domaine, de l'enregistrement, des contributions, des
« ponts et chaussées, des postes, etc... Ce sont là des
« attributions considérables qui doivent nécessairement
« rester en France entre les mains du pouvoir législatif
« ou du gouvernement ».

L'organisation nouvelle de 1866 avait été décalquée sur la constitution des colonies anglaises de la Couronne qui jouissaient d'une autonomie presque complète, mais ne possédaient pas de conseils législatifs électifs. Dans ces colonies, le Conseil Législatif, qui avec le Gouverneur et le Conseil Exécutif partage le pouvoir, est entièrement

ou presque entièrement composé par des membres de droit et des membres désignés par la Couronne ou le Gouverneur. Mais la composition de ces conseils est toujours réglée de façon que la majorité appartienne aux fonctionnaires qui ont pour obligation de voter conformément à l'avis du gouverneur, sauf appel au secrétaire d'Etat. On évitait ainsi tout conflit entre le pouvoir central et les assemblées. Le régime français comportait lui aussi une certaine autonomie et des assemblées non électives, mais l'on n'avait pas pu réaliser cet état d'équilibre à la manière britannique.

L'inconvénient de cette organisation apparut dès les premières réunions du Conseil général de la Guadeloupe. Celui-ci ayant voté un tarif d'octroi de mer que le Gouverneur trouva défectueux et sur lequel il fit ses plus expresses réserves, l'opinion publique s'émut de cette possibilité permanente de conflits et s'attaqua au mode défectueux de nomination des membres de l'assemblée ; le Conseil général de la Guadeloupe exprima le désir que dorénavant les assemblées locales fussent élues par le suffrage populaire.

Cette protestation trouva de nombreux échos dans les autres colonies, qui revendiquèrent le droit d'intervenir dans l'administration de leurs affaires par l'élection de leurs conseillers généraux, droit qui, partout ailleurs que dans les colonies françaises, « semble être inhérent à la « qualité d'homme libre et de contribuable et qui fait « partie des droits sacrés de 1789 ».

Le Conseil général de la Réunion votait à cette époque « la nécessité dans l'intérêt même de la force et de « l'autorité du gouvernement et de l'administration de « l'île de permettre à la population de concourir aux affaires publiques par la nomination des conseillers « généraux ».

Ces réclamations se firent entendre jusqu'au Parlement. Jules Simon, le 26 février 1869 dénonça à la tribune « les vices d'un régime sans liberté où les concessions libérales ne faisaient qu'accroître le manque de « liberté en permettant au despotisme de se dissimuler ».

Devant ces protestations unanimes, le gouvernement mit à l'étude un projet de réforme qu'il fit distribuer à la fin de 1869 au Conseil d'Etat. Ce projet de Sénatus-consulte relatif à l'élection des conseillers généraux aux Antilles et à la Réunion, comportait que les assemblées locales seraient élues au suffrage restreint par des collèges d'électeurs réunissant certaines conditions de moralité, d'instruction et de fortune.

Ce projet qui eût paru suffisant lors de la consultation du 16 juin 1864, ne répondait déjà plus aux ambitions des colonies. Jules Simon, le 12 mai 1870, réclamait de nouveau en leur faveur le suffrage universel ; il combattait le projet du gouvernement qui, par le suffrage restreint allait faire renaître par des distinctions de classes favorisées les préjugés de couleur aujourd'hui disparus.

Le Gouvernement promit d'étudier à nouveau la question avec tout le soin nécessaire ; le Ministre Rigault de

Genouilly, devait préparer un projet où sans concéder le suffrage universel, il promettait d'être le plus libéral.

La Révolution du 4 septembre survint avant qu'on ait pu faire aboutir le nouveau projet de réorganisation, des Conseils généraux. Les principes républicains, principes de liberté et d'égalité sans distinction de territoires ni de citoyens, devaient accomplir la réforme réclamée par les colonies.

Le décret du 3 décembre 1870 portant renouvellement intégral des conseils généraux aux colonies, appliquait purement et simplement à nos établissements d'outre-mer la législation de France sur la matière, c'est-à-dire, l'élection au suffrage universel.

Les Sénatus-consultes des 3 mai, 1854 et 4 juillet 1866, combinés avec le décret du 3 décembre 1870, sont les textes fondamentaux de l'organisation actuelle des conseils généraux des Antilles et de la Réunion.

Après 1870, un mouvement d'idées du plus intense libéralisme se fait jour ; il s'étend à la généralité de nos possessions coloniales ; on a pour objectif évident et officiellement avoué l'assimilation politique et administrative des colonies avec la Métropole

La troisième République rétablit la représentation politique des colonies dans le Parlement ; elle institue de nouveaux conseils coloniaux, crée et développe les organismes municipaux : elle étend le suffrage à toutes nos possessions où ces institutions fonctionnent.

Un décret du 23 décembre 1878 crée un Conseil géné-

ral à la Guyane, qui se trouve ainsi replacée au rang des anciennes colonies, en même temps qu'elle est appelée de nouveau à envoyer un représentant à la Chambre des députés (loi du 8 avril 1879) et qu'un décret du 15 octobre 1879 l'organise en municipalités élues au suffrage universel.

Un décret du 13 juin 1872 avait créé dans l'Inde française un conseil colonial composé de douze membres (cinq fonctionnaires et sept élus au second degré).

Cet essai de « participation directe de la population « dans la gestion de ses affaires » donna des résultats assez satisfaisants pour que « les aptitudes des habitants « de l'Inde aux obligations résultant de la vie civile « fussent démontrées (1) . »

Aussi le gouvernement métropolitain estima-t-il, en 1879, que le moment était venu « de faire faire un pas « de plus à cette législation dans le sens d'une assimilation plus étroite avec la Métropole et avec nos grandes colonies ».

Un décret paru le 25 janvier vint remplacer le Conseil colonial par un conseil général élu au suffrage universel direct et doté d'attributions analogues à celles des assemblées élues des Antilles et de la Réunion.

Après un essai, assez peu satisfaisant d'ailleurs, de participation de la population du Sénégal dans les affai-

(1) Rapport de présentation au Président de la République du projet de décret du 25 janvier 1879.

res de la colonie (1) essai qui « n'était dans la pensée du « législateur colonial qu'une sorte de préparation à des « institutions plus larges et plus conformes aux principes d'autonomie qui tendent à prévaloir dans notre « législation coloniale », le Sénégal se vit doter d'un conseil général (décret 4 février 1879) organisé et fonctionnant comme à la Guyane.

A la suite d'un essai de régime municipal (1879) en Nouvelle-Calédonie, le gouvernement métropolitain crut bon de doter cette colonie d'une représentation locale à laquelle furent concédés les pouvoirs dont jouissaient les conseils généraux de nos autres possessions d'outre-mer. (Décret 2 avril 1885).

En 1872 on avait institué un régime municipal à Saint-Pierre et Miquelon ; le Gouvernement, animé des intentions les plus libérales, à l'égard de cette station de pêche, que l'on se plaisait à représenter comme « un petit « canton identique à la Métropole par sa population toute « française comme par ses mœurs », y établit un conseil général, malgré l'avis défavorable de l'administration locale (Décret du 2 avril 1885).

La population des Etablissements français de l'Océanie ayant manifesté le désir de posséder un conseil général,

(1) Un décret du 10 août 1872 avait doté le Sénégal d'institutions de plein exercice; un décret de même date appelait la population des deux communes instituées (St-Louis et Gorée-Dakar) à participer, par des délégués, à l'établissement en conseil d'administration du budget local et à l'examen des questions intéressant l'assiette de l'impôt et le tarif des contributions publiques de la colonie.

le législateur colonial s'empresse d'y satisfaire par un décret du 28 décembre 1885.

Entre temps, un décret du 8 février 1880, avait créé en Cochinchine un Conseil colonial sensiblement identique quant au fonctionnement et aux attributions, aux conseils généraux des autres colonies.

Cette poussée de libéralisme aussi généreux qu'irréfléchi prévalut jusqu'en 1885. Après une courte période d'attente et devant les résultats peu satisfaisants obtenus, on parut regretter dans la Métropole de s'être montré aussi libéral, un mouvement de réaction bientôt se dessina. Il commence à se manifester lors de la discussion du tarif général des douanes : la loi du 11 janvier 1892 restreint en matière douanière les attributions des conseils généraux des colonies. Dans les années suivantes, le sentiment de défaveur se précise et s'accroît. On accuse les assemblées locales de se montrer trop sensibles aux sollicitations des intérêts privés et de gaspiller les ressources du budget local, on leur reproche d'entraver l'initiative des gouverneurs.

Une loi de finances du 28 avril 1893 vient proclamer le principe de la participation des colonies aux dépenses civiles et militaires qu'elles occasionnent à l'Etat et aux charges générales de l'Etat : on espérait par là diminuer les charges de la Métropole et apporter quelque tempérament à l'exagération des dépenses coloniales.

Les difficultés de fonctionnement des conseils généraux de Saint-Pierre et Miquelon et des Etablissements de

l'Océanie sont un prétexte pour supprimer les assemblées élues de ces deux colonies (Décrets des 25 juin 1897 et 19 mai 1903).

Divers décrets viennent restreindre les attributions domaniales des assemblées locales de la Nouvelle Calédonie, de la Guyane et du Sénégal, enlevant aux conseils généraux de ces colonies la libre disposition du domaine.

La loi du 13 avril 1900 enfin, dans son article 33 apporte une restriction considérable aux pouvoirs financiers des conseils généraux qui subsistent : Antilles, Réunion, Guyane, Inde, Sénégal, Nouvelle-Calédonie. Cette loi domine actuellement l'organisation financière des conseils coloniaux.

II. — ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX

On a coutume de distinguer les colonies en deux groupes :

1° Colonies à législature (Antilles et Réunion) régies par les Sénatus-consultes et actes législatifs.

2° Colonies régies par décrets simples, conformément à l'article 18 du Sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Cette distinction étant la base même de l'organisation des assemblées coloniales, nous l'adopterons dans notre exposé sur les Conseils généraux.

A. — ANTILLES ET RÉUNION

L'article 12 du Sénatus-consulte du 3 mai 1854 créait des Conseils généraux à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion ; le gouverneur nommait la moitié des membres de chaque assemblée locale, l'autre moitié était nommée par les membres des Conseils municipaux. Ce régime électoral, avons-nous dit, dura jusqu'au décret du 3 décembre 1870. Ce décret portant renouvellement intégral des conseils généraux des trois anciennes colonies et applications à celles-ci de la législation de France sur la matière établissait par là-même le suffrage universel.

Le décret du 3 décembre 1870 est intervenu pendant la période dictatoriale consécutive à la chute de l'Empire. Est-ce un acte de gouvernement ou un acte législatif ? D'où la question qui se pose : est-ce que le régime électoral organisé auparavant par le Sénatus-consulte de 1854, doit rester une matière exceptionnelle réservée à l'entière compétence du législateur, celui-ci ayant hérité des attributions législatives conférées antérieurement au Sénat ? Ou bien est-il devenu une de ces matières que le pouvoir exécutif métropolitain peut réglementer ?

En faveur de cette dernière opinion, on peut dire que le régime électoral ne figure pas parmi les matières énoncées à l'article 3 du Sénatus-consulte de 1854, matières nécessitant l'intervention législative du Sénat, par conséquent que ce régime peut être fixé par décret.

En faveur de l'opinion contraire, on peut invoquer l'argument suivant : le régime électoral des colonies des Antilles et de la Réunion, bien qu'il ne figure pas dans les matières énoncées dans l'article 3 du Sénatus-consulte de 1854, n'en a pas moins été réglé expressément par une disposition même dudit Sénatus-consulte (article 12), disposition qui ne peut être abrogée que par une loi.

Au point de vue constitutionnel, on pourrait considérer le décret du 3 décembre 1870 comme un acte législatif. Il est intervenu à une époque de régime dictatorial, à un moment où il n'y avait plus de représentation

nationalè et où le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif étaient réunis dans une seule main. Le régime électoral institué par le Sénatus-consulte du 3 mai 1854 modifié ainsi en 1870 par un texte ayant la valeur d'une loi serait resté une matière soumise à la réglementation du législateur.

Telle n'est pas l'interprétation du Gouvernement métropolitain qui depuis 1870 s'est saisi par décrets de toutes modifications à apporter au régime électoral.

Jusqu'ici, aucune difficulté n'a été soulevée devant le juge contentieux au sujet de la légalité de ces décrets. Qu'advviendrait-il si une contestation était présentée au Conseil d'Etat ? Celui-ci reconnaîtrait-il l'illégalité de tous ces décrets ? Sans doute se prononcerait-il pour la légalité à raison des conséquences d'une reconnaissance d'illégalité de textes appliqués sans difficultés depuis de nombreuses années.

En fait on peut donc considérer le régime électoral des conseils généraux comme étant une matière réglée par décret.

L'article 12 du S. C. du 3 mai 1854 laissait à l'Empereur le soin de déterminer par décret en Conseil d'Etat, le nombre des membres de chaque Conseil général. En vertu de cette disposition un décret du 26 juillet 1854 vint fixer le nombre des conseillers généraux dans chacune des trois vieilles colonies à vingt-quatre. Depuis le décret du 7 novembre 1879 leur nombre a été porté à trente-six.

Ce même décret de 1879 confié à un arrêté du gouverneur, rendu en conseil privé, le soin de déterminer les circonscriptions électorales, à la différence du décret du 3 décembre 1870 qui avait fait du canton la circonscription légale (1). En fait, les gouverneurs ont continué à suivre la règle fixée par ce dernier décret, en modifiant seulement le nombre des conseillers à élire dans chacun des cantons. Mais on peut se demander si un sectionnement différent, par exemple, la division de ces colonies en trente-six circonscriptions élisant chacune un conseiller, aurait été légale : la solution à donner dépend du caractère même du décret du 3 décembre 1870 ; ceux qui s'accordent à considérer le décret de 1870 comme un acte du pouvoir législatif devant reconnaître l'illégalité du décret du 7 novembre 1879 et la nécessité pour les gouverneurs d'établir le chiffre normal des conseillers généraux d'après le nombre des cantons. Ceux, au contraire, qui ne voient dans le décret du 3 décembre 1870 qu'un acte du pouvoir exécutif seront amenés tout naturellement à reconnaître la légalité de tous les actes des gouverneurs fixant un chiffre de conseillers autre que celui qui résulterait du nombre des cantons.

Il y a lieu de se demander en outre, en supposant régulier le décret de 1879, si les gouverneurs, qui ont fixé,

(1) Le Décret du 26 juillet 1851 confiait au gouverneur le soin de déterminer les circonscriptions électorales par un arrêté rendu en conseil privé (article 2).

par des arrêtés pris en exécution (1) de ce décret, le nombre des circonscriptions électorales, ont épuisé par cette première fixation leur droit de sectionnement et si les arrêtés ainsi pris ont pu (2) ou peuvent être modifiés par la suite. Une fois la répartition faite par le gouverneur des trente-six conseillers dans les diverses circonscriptions, celui-ci peut-il proprio motu modifier ladite répartition ? On s'accorde à dire que l'acte de répartition une fois intervenu est en principe immuable, et que le gouverneur n'a le droit de le modifier que dans un seul cas : s'il y a eu dans l'ensemble du territoire colonial des mouvements de population suffisants pour entraîner des déplacements de nature à rendre nécessaire une répartition nouvelle.

Si dans les différentes circonscriptions, il s'est produit des augmentations de population telles qu'il soit devenu indispensable de modifier le nombre ou la répartition des circonscriptions, aucun recours n'est possible contre l'arrêté de modification pris par le Gouverneur ; il est souverain. Dans le cas contraire, s'il n'a pas tenu compte du chiffre de la population, soumis au conseil d'Etat, cet arrêté peut être annulé pour excès de pouvoir.

Il faut limiter à ce cas le pouvoir de modification des gouverneurs ; si cette limitation n'était pas appor-

(1) Arrêtés des 10 décembre 1879 (Martinique), 5 octobre 1880 (Guadeloupe) et 7 janvier 1880 (Réunion).

(2) A la Guadeloupe par exemple un premier arrêté du 6 février 1880 a été rapporté et modifié le 5 octobre suivant.

tée, ces fonctionnaires pourraient, en usant de leur droit d'établir des circonscriptions électorales, constituer à leur gré la composition même de l'assemblée coloniale.

Une dernière question se pose au sujet de la répartition des conseillers généraux entre les diverses circonscriptions. Les décrets de 1870 et 1879 portent qu'elle doit être faite d'après le chiffre de la population : que faut-il entendre par population ? Est-ce la population française ou la population totale en y comprenant par exemple les immigrants, ce qui, à la Réunion en particulier, peut entraîner de très grands changements dans la représentation locale ? Dans la métropole, où d'ailleurs la question est d'un faible intérêt en raison de la proportion minime d'étrangers, la législation a varié. D'après l'article 2 de la loi du 16 juin 1885 sur l'élection des députés « chaque département élit le nombre de députés qui lui est attribué, « à raison d'un député par 70. 000 habitants, les étrangers non compris. » ; on n'avait pas à tenir compte de l'élément étranger dans le calcul à faire de la population. La loi du 13 février 1889 est venue modifier cet état de choses et en abrogeant l'article 2 de la loi de 1885 a donné au mot population un sens beaucoup plus large :

D'après la loi du 13 février 1889 chaque arrondissement est appelé à élire un député « par 100.000 ou fraction de 100.000 habitants ».

Ya-t-il lieu d'appliquer le même principe aux colonies ?

On s'accorde à dire que les mêmes règles à ce point de vue doivent être suivies aux colonies comme dans la Métropole. C'est la solution suivie dans la pratique.

a) *Electorat*. — Le régime électoral suivi aux Antilles et à la Réunion est celui qui existait en France avant la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux de la métropole, c'est-à-dire celui fixé par les lois des 22 juin 1833, 7 juillet 1852, 23 juillet 1870 et le décret du 2 février 1852.

En matière d'électorat, la loi de 1871 ne s'applique aux colonies que pour la convocation des électeurs, la durée du scrutin et le dépouillement : le décret du 16 février 1882 qui a promulgué aux Antilles et à la Réunion les dispositions de l'article 12 de la loi de 1871 est une application de la solution adoptée par le Gouvernement quant au caractère du décret du 3 décembre 1870.

Les collèges électoraux sont convoqués par le pouvoir exécutif. Il doit y avoir un délai de quinze jours francs au moins, entre la date de l'arrêté de convocation et le jour de l'élection, qui est toujours un dimanche. Le scrutin est ouvert le matin à sept heures et clos le même jour à six heures. Le dépouillement a lieu immédiatement. Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire il y est procédé le dimanche suivant. Le Conseil d'Etat (cont. 17 mai 1890, Martinique) a jugé que si le délai franc de quinzaine entre la date de l'arrêté du gouverneur con-

voquant les électeurs et le jour de l'élection n'a pas été observé, les élections peuvent être annulées.

Les élections sont faites au suffrage universel. Est électeur comme en France, tout citoyen (1) Français inscrit sur les listes électorales. Depuis la loi du 5 avril 1884, il n'y a plus qu'une seule liste électorale servant pour les élections à la Chambre des Députés, aux conseils municipaux et aux conseils généraux. L'établissement et la revision de cette liste, les conditions d'âge et de domicile pour être électeur sont les mêmes que dans la Métropole.

Pour être élu au premier tour du scrutin, il faut avoir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au second tour, la majorité relative suffit. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

Comme en France, les militaires sont exclus du droit de vote quand ils sont présents à leur corps au moment de l'élection ; s'ils se trouvent par contre en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé, ils peuvent être régulièrement inscrits sur les listes électorales et prendre part au vote.

b) Eligibilité. — Les conditions d'éligibilité sont en-

1 Aux Antilles et à la Réunion tous les habitants noirs, mulâtres ou blancs qui ne sont pas étrangers, ont la pleine nationalité française et depuis l'abolition de l'esclavage ils sont citoyens et électeurs sans aucune distinction. Dans ces colonies il ne saurait être question d'indigénat.

core celles fixées par la loi du 22 juin 1833 modifiées par le décret du 3 juillet 1848. Pour être éligible, il faut :

a) être âgé de vingt-cinq ans accomplis.

b) être domicilié dans la colonie ou y payer une contribution directe (art. 14 décret 1848). Tandis qu'en France il suffit de justifier de l'inscription au rôle des contributions, aux colonies on exige pour être élu le paiement effectif des dites contributions. Le maximum du nombre des conseillers généraux non domiciliés dans la colonie est, comme dans la Métropole, fixé au quart ; si cette proportion était dépassée, il y aurait élimination par tirage au sort.

Les conditions indiquées sont nécessaires, mais ne sont pas suffisantes. Le législateur a en effet établi des cas d'inéligibilité et des cas d'incompatibilité entre le mandat de conseiller général et différentes fonctions.

Jusqu'en 1886 les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité étaient ceux de la loi de 1833 ; un décret du 20 août 1886 a modifié cet état de choses qui donnait lieu à bien des difficultés provenant des désignations insérées dans la loi de 1833 et qui ne visait que des fonctionnaires métropolitains. Actuellement les catégories d'inéligibles sont désignées par le titre même des fonctions coloniales. Sous le régime antérieur à 1886, toutes les fois qu'on voulait savoir si un individu se trouvait dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité, il fallait rechercher l'assimilation aux colonies de la fonction qu'il exer-

çait avec celle expressément désignée dans la loi de 1833.

Le décret du 20 août 1886 prévoit quinze cas d'inéligibilité (article 1^{er}).

1^o) Les gouverneurs, secrétaires généraux et conseillers privés, titulaires ou suppléants, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

2^o) Les procureurs généraux et substituts du procureur général près les cours d'appel, dans l'étendue du ressort de la cour ;

3^o) Les présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance, dans l'arrondissement du tribunal ;

4^o) Les juges de paix dans leurs cantons ;

5^o) Les officiers commandant une circonscription territoriale, dans l'étendue de leur commandement ;

6^o) Les officiers du commissariat chargés de l'inscription maritime, dans la colonie où ils résident ;

7^o) Les commissaires et agents de police, dans les cantons de leur ressort ,

8^o) Les chefs de service des travaux publics et les ingénieurs de ce service, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

9^o) Les vice-recteurs d'académie, dans le ressort de l'académie ;

10^o) Les inspecteurs d'académie et les inspecteurs des

écoles primaires, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

11°) Les ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort ;

12°) Les agents et comptables de tout ordre employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

13°) Les chefs de service des Postes et Télégraphes, dans les colonies où ils exercent leurs fonctions ;

14°) Les chefs de service et autres agents des eaux et forêts, dans les cantons de leur ressort ;

15°) Les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort.

Quelques-uns des cas énumérés ci-dessus ont été éclaircis et précisés par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il a été jugé que la personne qui remplit provisoirement la fonction de juge de paix sans en être titulaire peut siéger au Conseil Général (Conseil d'Etat cont. 7 mars 1891, Guadeloupe) Il en est de même du ministre du culte qui n'exerce pas les fonctions paroissiales, mais seulement celles de directeur d'une école (Conseil d'Etat cont. 6 janvier 1888. Tahiti).

Les cas d'inéligibilité énumérés à l'article 1^{er} du décret de 1886 sont des cas d'inéligibilité relative : ils ont pour but d'empêcher qu'il soit fait abus par les différents fonc-

tionnaires énumérés, en vue de s'assurer des suffrages, du pouvoir que leurs fonctions leur donnent. L'inéligibilité dans ces cas cesse dès que cesse sa cause.

L'inéligibilité peut être absolue si elle fait obstacle à l'élection en quelque colonie que ce soit. Dans la Métropole elle peut se présenter dans cinq cas différents. C'est ainsi que ne peuvent être élus aux conseils généraux :

1^o) Les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire ;

2^o) Les militaires en activité de service ;

3^o) Les membres des familles ayant régné sur la France ;

4^o) Le conseiller général déclaré démissionnaire pour avoir refusé de remplir une fonction qui lui était dévolue par la loi (inéligibilité absolue pendant une année).

5^o) Le conseiller général condamné par application des articles 34 de la loi du 10 août 1871 et 268 du Code Pénal (inéligibilité pendant les trois années qui suivent la condamnation).

Aux colonies les cas d'inéligibilité absolue sont plus restreints.

Le décret de 1886 est muet en ce qui concerne l'exclusion des personnes pourvues d'un conseil judiciaire ; celles-ci sont donc éligibles aux conseils généraux des Antilles et de la Réunion. Il en est de même pour le second cas. La loi du 22 juin 1886 a prévu l'exclusion de toute fonction publique et de tout mandat électif

soit en France soit aux colonies des membres des familles ayant régné en France.

Le quatrième cas, sans être aussi nettement précisé que dans la loi métropolitaine, a été envisagé dans un décret du 29 juillet 1897 relatif à la démission des membres du Conseil général de la Réunion qui refusent de remplir leurs fonctions. D'après ce décret tout membre du Conseil général de la Réunion, qui sans excuse valable aura formellement refusé de remplir une des fonctions qui lui sont légalement dévolues sera déclaré démissionnaire et ne pourra être réélu avant le délai d'un an. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation (art. 2, décret du 29 juillet 1897).

Cette démission est prononcée par le Conseil d'Etat, saisi par le ministre des colonies sur avis du gouverneur (art. 4). Le cas envisagé par le décret de 1897 était celui où un membre de l'assemblée locale refuserait de faire partie du conseil de revision.

Le cinquième cas n'est prévu dans aucun texte relatif aux Antilles et à la Réunion et ne saurait donc être vraisemblablement applicable dans ces colonies (v. chapitre VI).

L'inéligibilité est l'inaptitude de certaines personnes à être élues, qu'elle soit absolue ou relative, elle a pour

conséquence de rendre l'élection nulle. L'incompatibilité, elle, n'a pas pour effet d'annuler l'élection, mais elle met le candidat élu dans la nécessité d'opter entre sa fonction et son mandat de conseiller général.

En principe l'exercice des fonctions rétribuées sur les fonds de la colonie est incompatible avec le mandat de conseiller général.

En posant ce principe, on a voulu éviter que le gouvernement ne puisse se créer une majorité docile au sein de l'assemblée locale.

L'article 2 du décret du 20 août 1886 renvoie pour les cas d'incompatibilité aux fonctions énoncées aux N^{os} 1 et 7 de l'article premier quelle que soit la colonie dans laquelle elles sont exercées et aux fonctions énumérées à l'article 8, n^{os} 1 et 7 de la loi du 10 août 1871 : les gouverneurs, secrétaires généraux, conseillers privés, commissaires et agents de police inéligibles dans la colonie ou la circonscription où ils exercent leurs fonctions, peuvent être élus dans une autre colonie ou circonscription ; mais ils ne peuvent remplir leur mandat de conseiller général qu'à la condition d'abandonner leur fonction. Les incompatibilités de l'article II sont absolues. (1) Le

(1) Un autre cas d'incompatibilité absolue nous est donné par l'article 8 de la loi du 22 juin 1833 qui spécifie que « nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux. Le conseiller élu dans plusieurs circonscriptions est tenu de déclarer son option au gouverneur ; s'il ne le fait pas il est procédé d'office par voie de tirage au sort à la désignation du siège assigné à l'élu. C'est au Conseil général dans les colonies à décrets qu'il appartient de faire en séance publique, ce tirage au sort ; dans les anciennes colonies c'est en vertu de la loi de 1833, au gouverneur en conseil privé que ce droit est attribué.

décret du 20 août 1886 dans son article III a envisagé deux cas d'incompatibilité relative : (a) le mandat de conseiller général est incompatible dans chaque colonie avec les fonctions rétribuées ou subventionnées sur les fonds de la colonie ; (b) la même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs de services ou de travaux publics effectués sur le budget de la colonie. C'est en se basant sur ce texte que le Conseil d'Etat jugeant au contentieux (16 décembre 1893, Guadeloupe) a déclaré que le directeur d'une compagnie subventionnée sur le budget de la colonie de la Guadeloupe exerçait une fonction incompatible avec le mandat de conseiller général. Les fonctions de conseiller général sont gratuites ; à défaut de texte contraire, la gratuité des fonctions électives demeure le principe et c'est ainsi que l'administration centrale s'est crue autorisée à prescrire aux administrations locales de veiller à ce que les conseils généraux ne s'attribuent aucune allocation illégale. (Circulaire du 17 octobre 1889).

c) *Contentieux des élections*. — Les opérations électorales, jugées illégales, peuvent être attaquées par tout électeur ou par le Gouverneur.

Les membres des conseils généraux n'ont pas ce droit, à la différence de ce qui se passe dans la Métropole (Loi du 31 juillet 1875).

Les réclamations ne sont pas portées directement au Conseil d'Etat; elles sont jugées par le conseil du contentieux de la colonie, sauf recours au Conseil d'Etat.

Les réclamations des particuliers doivent être formulées dans les 5 jours qui suivent l'élection ; celles du gouverneur dans les quinze jours à partir de la réception des procès-verbaux des opérations électorales. Le Gouverneur ne peut formuler de protestation qu'en invoquant l'inobservation des conditions ou formalités légales. Les réclamations des particuliers peuvent au contraire avoir pour base des faits de pression administrative ou de corruption électorale (article 50 et suivants loi 22 juin 1833). La réclamation contre une élection au Conseil Général n'est pas suspensive de l'exercice du mandat. Sous le régime du décret du 5 août 1884 (article 76), les pourvois contre les élections aux conseils généraux n'étaient pas suspensifs et en cas d'annulation par le conseil du Contentieux, il était nécessaire de procéder à de nouvelles élections pouvant devenir sans effet par suite d'un arrêt contraire du Conseil d'Etat. Un décret du 20 décembre 1887 a établi sur ce point aux colonies un régime analogue à celui en vigueur dans la métropole : le conseiller général dont l'élection est annulée par le conseil du contentieux, reste en fonctions jusqu'à ce que l'arrêt soit devenu définitif.

B. — COLONIES RÉGIES PAR DÉCRETS.

Parmi les colonies soumises au régime de l'article 48 du Sénatus-consulte du 3 mai 1854, la Guyane, l'Inde,

le Sénégal et la Nouvelle-Calédonie, possèdent des Conseils Généraux.

Tous les décrets qui les ont organisés ont pour caractéristique d'être la reproduction presque intégrale des dispositions de la loi métropolitaine du 10 août 1871.

Quelques différences secondaires sont à noter ; nous allons les indiquer en passant en revue chacune des quatre colonies dotées de conseils généraux.

a) *Guyane*. — Le Conseil général de la Guyane a été organisé par un décret du 23 décembre 1878, qui n'a fait que rétablir dans cette colonie une institution qui y avait de longue date fonctionné avant 1848 ; la Guyane qui auparavant marchait de pair pour son organisation et ses institutions avec les vieilles colonies, les Antilles et la Réunion, s'était vu reléguée au rang des possessions de second ordre sous le second Empire : le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854 qui avait rétabli les conseils généraux à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion avait omis en effet de statuer pour la Guyane. Le nombre des conseillers généraux de la Guyane est de seize. Les circonscriptions électorales et la répartition entre elles du nombre des conseillers à élire sont fixées par décret : actuellement c'est un décret du 19 août 1899 qui sur ce point est en vigueur.

Les conditions de l'électorat dans cette colonie sont les mêmes qu'aux Antilles et à la Réunion, sauf en ce qui concerne la durée de domicile qui est d'un an au lieu de

six mois (article 4 Déc. 1878). Il en résulte la nécessité à la Guyane d'avoir une double liste électorale, l'une pour les élections des députés et des conseillers municipaux, l'autre spéciale pour l'élection des conseillers généraux.

Les conditions d'éligibilité sont depuis le décret du 24 février 1885, qui fixe les conditions d'éligibilité et détermine les cas d'incompatibilité pour le mandat de conseiller général à la Guyane, au Sénégal et dans l'Inde, au nombre de deux :

1^o) Etre âgé de vingt-cinq ans.

2^o) Etre inscrit sur les listes électorales ou justifier qu'on devrait y être inscrit avant le jour de l'élection. Or, pour être inscrit sur les listes électorales, avons-nous dit, il faut être domicilié depuis un an dans la colonie. Dans ces conditions il n'y peut y avoir comme aux Antilles et à la Réunion des conseillers non domiciliés dans la colonie. C'est là une différence importante avec les vieilles colonies et la Métropole, où le quart des conseillers généraux peut ne pas être domicilié dans la colonie ou la circonscription.

Les cas d'inéligibilité absolue sont plus nombreux à la Guyane qu'aux Antilles et à la Réunion. Tout comme dans la Métropole, les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire sont inéligibles. En outre, l'inéligibilité prononcée par l'article 34 de la loi du 10 août 1871 contre les membres des conseils généraux condamnés pour avoir pris part à une réunion illégale, se trouve reproduite dans le

décret de 1878 sous l'article 33. Cette inéligibilité qui dure pendant les trois années qui suivent la condamnation pénale, n'existe pas dans les colonies à législature où aucun texte ne l'a prévue.

Un autre cas d'inéligibilité absolue est prévue expressément à l'article III § 3 du décret du 24 février 1885 et concerne les militaires et marins de tous grades en activité de service, contre lesquels est prononcée une exclusion complète.

Les cas d'inéligibilité relative, presque identiques à ceux établis dans la Métropole par la loi de 1871, sont énumérés à l'article III du décret précité et s'appliquent :

1°) Aux gouverneurs, secrétaires généraux, chefs et sous-chefs de bureau des secrétariats généraux, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

2°) Aux magistrats de cours d'appel et des tribunaux de première instance, aux juges de paix dans l'étendue de leur ressort ;

3°) Aux commissaires et agents de police, aux ingénieurs en chef et ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, aux conducteurs des ponts et chaussées, aux garde-mines, aux ministres des différents cultes subventionnés, aux vérificateurs des poids et mesures dans l'étendue de leur circonscription ;

4°) Aux agents et comptables de tous ordres employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des taxes et impôts quelconques et au paiement des dépenses publiques de toute nature, aux chefs de service des postes

et télégraphes, des eaux et forêts dans la colonie où ils exercent leur fonction.

Un décret du 23 novembre 1887 est venu compléter cette liste par l'adjonction d'un nouveau cas d'inéligibilité, concernant les fonctionnaires, employés et agents de l'administration pénitentiaire.

Il n'est pas fait mention dans les textes organiques d'incompatibilité absolue (1). Le décret du 24 février 1885 se borne à délimiter les cas, identiques à ceux prévus pour les Antilles et la Réunion, d'incompatibilité relative : l'article 4 spécifie que le mandat de conseiller général à la Guyane est incompatible avec celui de conseiller privé titulaire ou suppléant et avec les fonctions de magistrat, fonctionnaire ou agent de tout ordre salarié ou subventionné sur les fonds de la colonie. En outre l'article 6 du décret du 23 décembre 1878, déclare que la même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs de services ou de travaux publics rétribués sur le budget de la colonie ; mais cette incompatibilité ne s'étend pas aux entrepreneurs de services ou de travaux exécutés aux frais de l'Etat (travail de fortification, entreprise dans les hôpitaux militaires).

(1) Sauf toutefois celle-ci, qui existe pour les Antilles comme pour la Métropole. « Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux ». Le conseiller général élu dans plusieurs circonscriptions est tenu de déclarer son option au président dans les trois jours qui suivent la première réunion du conseil. A défaut d'option dans ce délai, le conseil général détermine en séance publique et par la voie du sort, à quelle circonscription le conseiller appartiendra (article 16. Déc. 23 décembre 1878).

Les élections au conseil général peuvent être arguées de nullité soit par tout électeur de la circonscription, soit par le gouverneur : la compétence appartient au Conseil du contentieux sauf recours au Conseil d'Etat. Les délais de réclamation sont d'un mois à partir du jour du recensement des votes pour les particuliers, de trois mois pour le Gouverneur.

b) Inde. — Le Conseil Général de l'Inde créé par le décret du 25 janvier 1879 se compose de trente membres élus par le suffrage universel et direct : 12 par Pondichéry, 8 par Karikal, 4 par Chandernagor, 3 par Yanaon et 3 par Mahé.

Dans chaque établissement, le nombre des conseillers à élire est partagé entre deux listes d'électeurs : Européens et descendants d'Européens ou assimilés d'une part, natifs renonçants ou non d'autre part, de façon que chacun de ces deux éléments ait une représentation égale.

Le régime électoral de l'Inde est différent selon qu'il s'agit d'élections législatives ou d'élections au conseil général. Pour les élections législatives, il n'existe qu'une seule liste ; les élections aux conseils généraux, comme d'ailleurs aux conseils locaux et municipaux, se font au contraire sur une double liste.

On sait que la population française de l'Inde se compose de trois éléments distincts ; 1^o) Européens et assimilés ; 2^o) Indiens renonçants ; 3^o) Indiens non renonçants. Tous sont électeurs, à des degrés différents.

La première catégorie d'électeurs comprend les Européens et descendants d'Européens provenant de familles soit françaises soit étrangères, mais ayant acquis le droit de cité par un long séjour dans la colonie.

La seconde catégorie d'électeurs comprend les Indiens qui, usant d'un droit très ancien, mais réglementé par le décret du 21 septembre 1881, ont renoncé au droit reconnu à leurs compatriotes par l'arrêté local du 6 janvier 1819, d'être régis par les lois, usages et coutumes de l'Inde, et se sont soumis à toutes les exigences de la vie civile française. Les indigènes ont la faculté de renoncer à leur statut au moyen d'une déclaration reçue par l'officier de l'état civil, le juge de paix ou un notaire et transcrite sur les registres de l'état civil. Il s'en suit que les Indiens renonçants sont « régis ainsi que leurs « femmes et leurs enfants mineurs par les lois civiles et « politiques applicables aux Français dans la colonie » (article I Déc. 21 septembre 1881).

Etant régis et non pas seulement soumis aux lois françaises, il s'agit là d'une assimilation complète. La section des Finances du Conseil d'Etat et la Cour de Cassation se sont montrées d'accord pour décider que les Indiens renonçants étant « régis », et non pas seulement soumis, aux lois françaises, comme tous autres citoyens français, avaient qualité pour réclamer et obtenir leur inscription sur les listes électorales hors de l'Inde (Conseil d'Etat fin décembre 1883 et Cassation civil. 7 novembre 1883).

La troisième catégorie d'électeurs comprend les Indiens qui n'ont pas renoncé à leur statut personnel et restent soumis comme par le passé aux lois, usages et coutumes de leurs caste (Cassation 19 octobre 1891 et 28 juillet 1908) : la législation française ne leur est pas applicable. La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat s'accordent pour ne pas leur reconnaître le droit d'être inscrits sur les listes électorales hors de leur colonie d'origine : ils sont non pas citoyens, mais sujets français (Cassation 18 juin 1890).

En vertu du décret organique du 25 janvier 1879, les élections au Conseil Général de l'Inde se faisaient sur deux listes comprenant l'une les Européens et assimilés ainsi que les Indiens renonçants, l'autre les autochtones. Un nouveau régime électoral, basé sur la constitution de trois listes (Européens ; Indiens renonçants ; Indiens non renonçants) inauguré en 1884 ne donna pas les résultats attendus. Le système du décret du 26 février 1884, système des trois listes, au lieu de tenir la balance égale entre les éléments constitutifs de la population, permettait en effet à deux listes réunies, en se coalisant, de former une majorité telle que la minorité était forcément sacrifiée ; d'autre part les Indiens usaient largement de la faculté de renonciation à leur statut en vue généralement de considérations électorales ; le privilège politique si considérable afférent à la renonciation avait complètement dénaturé le caractère de celle-ci (1).

(1) D'après les chiffres de 1893, 2.861 électeurs sur une totalité de 60309 nommaient la moitié des représentants des natifs.

Un décret du 10 septembre 1889 est venu remédier à cet état de choses, nuisible aux intérêts des électeurs européens.

Désormais les élections au Conseil général sont faites sur deux listes : la première comprend les Européens, leurs descendants et leurs assimilés ; la seconde les autochtones. Les Indiens renonçants font partie de la seconde liste ; mais il sera constitué une liste spéciale le jour où le nombre des renonçants deviendrait égal ou supérieur à la moitié des non-renonçants. Certains renonçants par exception peuvent être inscrits sur la première liste, ce sont ceux qui ont renoncé à leur statut depuis quinze ans au moins et qui en outre justifient de conditions spéciales (connaissance de la langue (1) française, exercice de fonctions administratives ou judiciaires ou de mandat électif depuis cinq ans ; diplômes obtenus dans les facultés de l'Etat ; médailles ou décoration) (2).

Le régime électoral de l'Inde a été complété par un décret du 8 avril 1898 relatif au mode d'établissement et de distribution des cartes électorales et qui a pour

(1) La « connaissance » de la langue française, doit être entendue dans un sens large. La Cour de Cassation (civil 23 juin 1902) a d'ailleurs eu l'occasion de décider que ce serait aller au delà des conditions imposées par le décret que d'alléguer, pour ordonner la radiation d'un électeur de la première liste, l'impossibilité où il est non pas d'entendre le français, mais de le lire et de l'écrire.

(2) Sur la liste n° 1 il peut figurer des Indiens renonçants ne remplissant pas les conditions du décret du 10 septembre 1899. Avant le décret

but de rendre la fraude difficile en cette matière. D'après ce décret, les cartes électorales, établies par les soins des maires, sont distribuées par leurs délégués sous le contrôle d'interprètes désignés par l'administration. Pour les natifs, les cartes indiquent la filiation et la caste et sont traduites en langue indigène. Les cartes sont signées par le délégué du maire et par l'interprète ainsi que par l'électeur ou, s'il déclare ne pas savoir signer, par deux témoins.

Le décret prévoit en outre que l'administration peut déléguer, auprès des bureaux de vote des interprètes chargés d'éclairer les membres du bureau et les électeurs sur la loi électorale et les détails de son application. Ces interprètes qui veillent à la régularité des opérations du scrutin, sont officiers de police judiciaire.

du 16 février 1884, alors qu'était encore en vigueur l'article 4 du décret du 23 janvier 1879, les élections au conseil général se faisaient sur deux listes, comprenant l'un les Européens et descendants d'Européens, l'autre les autochtones. Les Indiens renonçant « qui par le fait de leur renonciation à leur statut, s'étaient créé un état civil et des intérêts nouveaux semblables en tous points à ceux des Français européens d'origine ; et se trouvaient d'après les termes formels du décret du 24 septembre 1881, régis par les lois civiles et politiques des Français dans la colonie », avaient été déclarés par la Cour de Cassation (civile 7 novembre 1883 affaire Lamontagne) et par les commissions des pétitions du Sénat. (Rapport de la 5^e commission du Sénat) et de la Chambre des députés (Rapport de la 13^e commission des pétitions de la Chambre des députés) « fondés à réclamer leurs inscriptions sur la liste électorale « qui comprenait les Français européens ou descendants d'Européens. » Les Indiens qui, ayant renoncé à leur statut sous l'empire du décret de 1881 et antérieurement au décret de 1884, ont eu la faculté de se faire inscrire sur la même liste électorale que les Européens et descendants d'Européens ont conservé ce droit. C'est l'avis de la jurisprudence en ce qui concerne les droits politiques (Cassation 28 octobre 1885 affaire Canoussamy-Dumont).

Il a pu se présenter dans l'Inde quelques difficultés en ce qui concerne les inscriptions des indigènes, au même titre que les citoyens français, sur les listes électorales, difficultés résultant de l'Instruction du Gouvernement Provisoire du 27 avril 1848 qui, dans son article 6, dispense de toute preuve de naturalisation les habitants indigènes des Etablissements français de l'Inde, justifiant d'une résidence de plus de cinq années dans cette colonie. La Cour de Cassation a décidé (civil 23 décembre 1908. Affaire Sadassivapoullé) que le droit de vote des indigènes de l'Inde Française ne saurait s'autoriser de la disposition de l'article 6 de l'Instruction du 27 avril 1848 qui a été rédigée uniquement en vue des élections de l'Inde à l'Assemblée Constituante et dont les dispositions n'ont pas été reproduites dans la loi du 15 mars 1849 ; les indigènes de cette colonie en matière électorale ne peuvent se prévaloir que des dispositions de cette loi du 12 mars 1849, du décret du 2 février 1852, de la loi du 30 novembre 1875 (1).

« Attendu que l'Instruction du Gouvernement provisoire du 27 avril 1848 a été rédigée uniquement en
« vue des élections à l'Assemblée Constituante et pour
« l'exécution du décret du 6 mars précédent qui déter-
« minait le mode de ces élections ; qu'elle ne régissait
« que ce cas particulier ; que la disposition susvisée n'a

(1) Les membres du conseil général de l'Inde sont élus par le suffrage universel et direct, exercé conformément à la législation qui régit les élections à la Chambre des Députés (article 3, déc. du 25 janvier 1879).

« été reproduite ni par la loi du 15 mars 1848 ni par
« aucune des autres lois électorales qui se sont succédées
« et qu'elle ne saurait dès lors être invoquée par les
« natifs des Etablissements de l'Inde pour les dispenser de
« faire la preuve de leur naturalisation ; qu'en édictant
« le contraire et en déclarant que Sadassivapoullé devait
« être maintenu sur la liste électorale de Karikal par
« cela seul qu'il justifiait de plus de cinq ans de rési-
« dence dans l'Inde, conformément à l'Instruction du
« Gouvernement provisoire du 27 avril 1848, le juge-
« ment attaqué a fausement appliqué ladite instruction
« et par suite violé l'article 12 du décret du 2 février
« 1852 ; pour ces motifs casse et annule... etc... ». La
jurisprudence estime, en conséquence que les conditions
de justification de l'âge, de la nationalité, et de la rési-
dence sont les mêmes dans l'Inde que dans les autres
colonies et dans la métropole (1).

Le régime électoral dans l'Inde se caractérise par la
distinction de catégories d'électeurs ; il n'y a plus au-
jourd'hui de distinction de catégories à faire pour les
éligibles ; les électeurs de chaque liste pouvant choisir
leurs représentants sur n'importe quelle liste (art. 6
décret 26 février 1884).

Pour être éligible au Conseil général, en outre des

(1) L'instruction du 27 avril 1848 était applicable également aux indivi-
us du Sénégal ; les mêmes difficultés se retrouveront donc noncées plus
loin lors de notre étude du Conseil général de cette colonie.

deux conditions spécifiées pour la Guyane (âge de 25 ans et inscription sur les listes électorales ou tout au moins justification du droit à l'inscription au jour de l'élection), il faut savoir parler, lire et écrire le français. Le décret du 24 février 1885 qui fixe les conditions d'éligibilité et détermine les cas d'incompatibilité est le même qui régit actuellement la Guyane et l'Inde (1).

Comme à la Guyane, aux Antilles et à la Réunion, les fonctions de conseiller général sont gratuites. Toutefois le décret organique de 1879 a prévu pour les conseillers des Etablissements autres que Pondichéry, la concession outre du droit au transport gratuit, d'une allocation journalière de huit francs pendant tout leur séjour à Pondichéry (article 27).

Le contentieux des élections est identique à celui des Antilles, de la Réunion et de la Guyane, sauf pour le délai du dépôt de la réclamation, qui est fixé à cinq jours à partir du jour de recensement des votes pour les particuliers, et à quarante jours par le Gouverneur (article 14 déc. 1879).

c) *Sénégal*. — Le conseil général a été créé par un décret du 4 février 1879. Son organisation diffère sur peu de points de celle du conseil général de la Guyane

(1) Dans la liste que nous avons donnée des incompatibilités pour la Guyane, il y aurait lieu d'ajouter tout simplement sous le n° 1 après : gouverneurs les « chefs de service dans l'Inde » (v. art. 3 § 1 déc. 24 fév. 1885).

Un décret du 17 avril 1897 a porté le nombre des membres du Conseil général du Sénégal de seize à vingt : dix pour chacune des deux circonscriptions (arrondissement de Saint-Louis et de Gorée-Dakar-Rufisque).

Les conseillers généraux sont élus au scrutin secret par le suffrage direct et universel, « conformément », dit l'article 3, « à la législation qui régit les élections municipales », c'est-à-dire que les habitants des communes régulièrement constituées sont seuls électeurs.

Les difficultés qui ont pu se présenter dans l'Inde au sujet de l'inscription sur les listes électorales, difficultés résultant de l'Instruction du Gouvernement Provisoire du 27 avril 1848, nous les retrouvons au Sénégal, l'article 6 de ladite instruction ayant régi tant les indigènes du Sénégal que ceux de nos Etablissements de l'Inde. Rappelons que cet article 6 dispensait de toute preuve de naturalisation les habitants indigènes du Sénégal et dépendances, justifiant d'une résidence de plus de cinq ans dans cette colonie. L'instruction du 27 avril 1848 ne légiférait que pour un cas particulier : les élections à l'Assemblée Nationale et ne saurait être invoquée aujourd'hui en matière électorale.

La jurisprudence d'ailleurs a décidé que les conditions de justification de l'âge, de la nationalité de la résidence sont les mêmes au Sénégal que dans les autres colonies et dans la Métropole. C'est en ce sens que s'est prononcée la section des finances du conseil d'Etat le 29 mai 1892 ; consultée sur la double question

de savoir si le Gouvernement pourrait faire table rase des listes existantes pour les remplacer par de nouvelles et soumettre les indigènes à un régime spécial en matière d'électorat, elle a émis l'avis que la promulgation au Sénégal de la loi du 30 novembre 1875 avait eu pour effet d'étendre à cette colonie l'application des règles établies dans la Métropole pour l'inscription sur les listes électorales : « considérant que la loi du 30 novembre
« 1875 sur l'élection des députés, complétée en ce qui
« concerne le Sénégal et la Guyane par la loi du 8 avril
« 1879, subordonne dans son article I sous forme de référence à l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874, aujourd'hui remplacé par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884
« l'inscription sur les listes électorales politiques, à la
« jouissance de la nationalité française... », le Conseil d'Etat était d'avis que l'inscription est avant tout subordonnée à la jouissance de la nationalité française.

D'autre part, considérant que « la loi du 30 novembre
« 1875 statuant directement pour les colonies dont elle
« détermine le nombre des députés, toutes ses dispositions sont de plein droit applicables au Sénégal, par le seul fait de sa promulgation par arrêté
« du Gouverneur en date du 9 mai 1879, sans que le
« chef du pouvoir exécutif fût appelé à prendre un décret l'y rendant exécutoire en vertu des pouvoirs que
« lui confère l'article 18 du S. C. du 3 mai 1854 à
« l'égard des colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.... », la Haute-Assemblée dé-

clarait que la délégation générale donnée au chef du Gouvernement pour ces colonies n'ayant pas eu à s'exercer dans cette circonstance, celui-ci ne saurait, sans excéder sa compétence, modifier au Sénégal par décret, les conditions générales de l'électorat, toute réforme de ce genre constituant une atteinte à la loi du 30 novembre 1875. Tout en spécifiant que la même solution s'imposait en fait en ce qui concerne l'électorat municipal (et par suite donc l'électorat pour le conseil général) à raison de la règle de l'unité de liste, la section des Finances du Conseil d'Etat terminait sa consultation en déclarant que l'administration locale pouvait seulement « dans les formes instituées par le décret réglementaire du 2 février 1852, entré de plein droit en vigueur au Sénégal avec la loi organique sur l'élection des députés, dont il est le complément nécessaire... », procéder à la radiation des indigènes non naturalisés.

Actuellement au Sénégal la délivrance des cartes électorales doit être rigoureusement subordonnée à la justification par les requérants de leur identité individuelle :

Une autre difficulté, non moins importante par ses conséquences pratiques, s'est posée tout récemment encore : c'est celle de l'étendue du droit électoral au Sénégal. Certains indigènes sénégalais non naturalisés, non citoyens français, sont électeurs. Quels sont ces indigènes qui ont ainsi les prérogatives du citoyen français sans en avoir les charges ? Leur nombre est-il illimité ?

Il ne saurait être question des indigènes habitant des pays de Protectorat. Mais outre ces pays, la colonie du Sénégal comprend des territoires dits d'administration directe. Doit-on reconnaître le droit d'électeur à tous les habitants de ces territoires ou le restreindre aux seuls indigènes originaires des communes de plein exercice ?

Le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence a toujours restreint aux quatre communes de plein exercice (Saint Louis, Gorée, Dakar, Rufisque) le pays légal, le territoire électoral du Sénégal.

La Cour de Cassation a eu l'occasion de se prononcer sur le droit électoral des indigènes sénégalais dans un arrêt du 28 juillet 1908 (affaire Moussa M'Baye et autres contre lieutenant gouverneur du Sénégal) et un arrêt du 26 avril 1909 (affaire Dondy N'Diop). D'après la jurisprudence de la Cour de Cassation, les indigènes des quatre communes de plein exercice du Sénégal sont régulièrement inscrits sur les listes électorales : « attendu que l'article 2 de la loi du 9 mars 1849, promulguée au Sénégal par arrêté du 9 mars 1871, et l'article 12 du décret organique du 2 février 1852 promulgué par arrêté du 9 mai 1879, exigent que le Français, pour être électeur, ait la jouissance des droits civils et politiques ; que si l'on ne peut contester aux indigènes du Sénégal, qui ont conservé leur statut personnel, la qualité de Français, celle de citoyen ne peut être conférée qu'individuellement par un décret et à la condition de se soumettre aux règles du

« droit civil français, que ces indigènes ne sont donc
« pas électeurs ; attendu, cependant, que par la promul-
« gation faite le 21 juillet 1884 du décret du 24 juin
« précédent, rendant applicables aux conseils municipaux
« des communes de Saint-Louis, Dakar, Gorée et
« Rufisque, certains articles de la loi du 5 avril 1884,
« et notamment l'article 14, le législateur a conféré
« aux indigènes de ces quatre communes sous les condi-
« tions prévues par ledit article, le droit de participer
« aux élections, sans exiger d'eux qu'ils aient préalable-
« ment acquis la qualité de citoyen. . . . » (26 avril 1909
aff. N'Dondy Diop.)

Or d'après l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. Les indigènes originaires d'une des quatre communes ayant incontestablement la qualité de Français, ont donc, s'ils ne sont dans aucun cas d'incapacité personnelle et s'ils sont majeurs, le droit d'être inscrits sur les listes électorales.

Il convient de faire remarquer le caractère exceptionnel et l'effet limité du droit électoral conféré aux indigènes sénégalais. Ces indigènes, qui ont conservé leur statut personnel, n'ont pas la qualité de citoyen et en principe ne sont pas électeurs. Si ceux d'entre eux qui sont originaires (1) des quatre communes ont le droit

(1) Faut-il entendre par « originaire » des quatre communes celui qui est né dans l'une d'elles ou celui dont les parents y sont nés ? Les arrêts de la Cour de Cassation n'ont pas défini ce qu'il fallait entendre par

de participer aux élections intéressant la colonie, la Cour de Cassation ne voit là qu'une « faveur » qui leur est strictement réservée et ne peut recevoir aucune extension. « Cette faveur ne saurait être étendue à tous les « citoyens du Sénégal originaires des territoires français, « auxquels le décret du 24 juin 1884 n'est pas applicable, « par cela seul qu'ils auraient établi leur domicile ou fixé leur résidence dans l'une des quatre communes susdites ou y seraient portés aux rôles des contributions. » (Arrêt du 26 avril 1909 affaire M'Dondy Diop et aussi arrêt du 8 avril 1910 affaire Sangué).

En règle générale la qualité de citoyen et, par voie de conséquence, le droit électoral ne sauraient être attribués aux indigènes sénégalais qu'individuellement par un décret et à la condition de se soumettre aux règles du droit civil français.

Pour le Sénégal, comme pour la Métropole, les principes en la matière, sont posés par la loi du 9 mars 1849 et dans le décret du 2 février 1852 : il faut que tout Français, pour être électeur, ait d'abord la jouissance des droits civils et politiques, soit citoyen.

Les indigènes non naturalisés originaires des quatre communes se trouvent ainsi au point de vue électoral être dans une situation identique à celle des Indiens non renonçants ; comme eux, ils sont électeurs, comme

un indigène originaire des quatre communes ; elle n'a pas encore eu l'occasion d'examiner juridiquement cette question qui se présentera vraisemblablement.

eux ils conservent leur statut personnel, la législation civile française ne leur est pas applicable ; pour les uns comme pour les autres la jurisprudence s'accorde avec la doctrine pour affirmer l'effet réduit du droit électoral dont ils sont favorisés, car elle se refuse très nettement à en admettre l'exercice soit dans une autre colonie soit dans la Métropole.

Ces mêmes indigènes sont éligibles, mais pour pouvoir être nommés conseillers généraux il leur faut comme pour l'Inde, outre les conditions d'âge et d'inscription sur les listes électorales, savoir, parler, lire et écrire le français (article I, déc. 24 fév. 1885).

Le décret du 24 février 1885 qui fixe les conditions d'éligibilité et détermine les cas d'incompatibilité pour le mandat de conseiller général à la Guyane et dans l'Inde est également applicable au Sénégal⁽¹⁾.

Le mandat de conseiller général est gratuit comme partout ailleurs ; toutefois l'article 2 du décret du 4 février 1879 a spécifié que la colonie devait pourvoir aux moyens de transport des membres du Conseil Général qui ne résident pas au chef-lieu.

Les élections peuvent être arguées de nullité par tout électeur de la circonscription dans le délai de quinze jours à partir du jour du recensement des votes, par le

(1) Dans la liste que nous avons dressée des incompatibilités pour la Guyane et l'Inde, il y aurait lieu d'ajouter tout simplement sous le n° 1 après gouverneurs etc... les « commandants de cercle du Sénégal » (art. 350 déc. 24 fév. 1885).

gouverneur dans le délai d'un mois (article 12 déc. 4 fév. 1879).

d) *Nouvelle Calédonie*. — Le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie institué par le décret du 2 avril 1885 se composait de seize membres répartis entre six circonscriptions ; un décret paru le 27 mai 1898 a porté à dix-neuf le nombre des conseillers généraux répartis en neuf circonscriptions.

Il n'y a rien de particulier à signaler, quant aux conditions de l'électorat, qui sont celles en vigueur dans la Métropole. Tout au plus peut-on indiquer que l'intervalle minimum entre la date de l'arrêté de convocation (article 10) des électeurs et le jour de l'élection est, en raison de l'étendue de la colonie et de la difficulté des communications, porté de quinze jours à un mois.

Pour être éligible au Conseil général, outre l'inscription sur une liste d'électeurs ou la justification qu'on devrait y être inscrit avant le jour de l'élection et la condition d'âge, il faut être domicilié dans la colonie ou être inscrit au rôle d'une des contributions directes. Le nombre des conseillers non domiciliés est au maximum du quart (article 5 déc. 1885).

Tout comme à la Guyane, dans l'Inde et au Sénégal, les citoyens qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ainsi que les militaires en activité de service ne peuvent être élus au Conseil général.

L'article 7 du décret organique énumère les cas d'inéligibilité relative qui concernent :

1° Les gouverneurs, les secrétaires généraux, les chefs et sous-chefs de bureau des secrétariats généraux en service dans la colonie ,

2° Les magistrats et juges de paix dans l'étendue de leur ressort ;

3° Les commissaires et agents de police ; les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées ; les ministres des différents cultes subventionnés ; les vérificateurs des poids et mesures, dans l'étendue de leur circonscription ; les ingénieurs en chef et ingénieurs des mines ; les garde-mines ; les chefs de service des eaux et forêts en fonctions dans la colonie ;

4° Les agents comptables de tous ordres employés à la perception et au recouvrement des taxes et impôts quelconques et au paiement des dépenses publiques de toute nature ; les chefs de service des postes et télégraphes en fonctions dans la colonie.

Depuis le décret du 24 novembre 1887 il y a lieu d'ajouter un nouveau paragraphe qui s'applique aux fonctionnaires, employés et agents de l'administration pénitentiaire.

Les cas d'incompatibilité sont les mêmes que ceux énoncés dans le décret du 24 février 1885 pour la Guyane, le Sénégal et l'Inde.

Le contentieux des élections ici est identique à celui établi dans la métropole par la loi du 31 juillet 1875, sauf quant aux délais impartis. Les élections peuvent être arguées de nullité par tout électeur de la circonscription,

par les candidats et même par les membres du conseil général d'une part, par le gouverneur d'autre part. Le délai pour se pourvoir contre le résultat des élections est de un mois dans le premier cas et de vingt jours dans le second cas.

C. — CONSEIL COLONIAL EN COCHINCHINE

Il n'y a pas en Cochinchine de Conseil Général, cette colonie possède une institution qui y ressemble beaucoup quant à son fonctionnement et ses attributions, mais qui par sa composition ne saurait lui être assimilée. Cette institution, c'est le Conseil Colonial; elle doit sa dénomination à son organisation spéciale, caractérisée essentiellement par l'admission en son sein des sujets Français.

Le conseil colonial de Cochinchine institué par le décret du 8 février 1880 se composait de seize membres : six citoyens français ou naturalisés, six asiatiques sujets français, deux membres non fonctionnaires du Conseil privé nommés par décret, deux membres français délégués de la Chambre de Commerce de Saïgon et élus au sein de cette assemblée.

Depuis un décret du 2 avril 1910 le nombre des conseillers coloniaux a été porté à dix-huit par l'adjonction de deux membres délégués de la Chambre d'Agriculture de Cochinchine élus dans son sein. Les intérêts commer-

ciaux et agricoles sont ainsi représentés dans l'assemblée locale.

Un décret du 8 juin 1907 et le décret du 2 avril 1910 ont prévu la désignation de suppléants pour siéger aux lieu et place des délégués du Conseil Privé et des deux Chambres, qui peuvent être retenus en France pour leurs affaires personnelles ou par l'état de leur santé.

Les circonscriptions électorales, tant pour les membres citoyens français, ou naturalisés que pour les membres indigènes et le mode de répartition entre elles du nombre des conseillers coloniaux à élire par chacune, sont déterminés par arrêté du Gouverneur en conseil privé ; ces circonscriptions peuvent être différentes pour les citoyens français et pour les membres indigènes ; chacune d'elles peut élire un ou plusieurs conseillers.

L'arrêté du Gouverneur qui détermine les circonscriptions électorales n'est susceptible d'aucun recours, aucune règle de proportionnalité à la population n'étant édictée par le décret d'organisation ; des arrêtés successifs peuvent modifier les circonscriptions et la répartition fixées une première fois le 10 mai 1880 pour les membres annamites, le 24 juin 1880 pour les membres français.

Les membres français du Conseil Colonial sont élus au scrutin secret par le suffrage universel et direct. Les conditions de l'électorat sont les mêmes que dans la Métropole : il faut être citoyen Français ou naturalisé, n'être dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. Toutefois

la durée de domicile exigée pour l'inscription sur les listes électorales est comme à la Guyane, fixée à un an au lieu de six mois. L'article 5 du décret organique stipule que la condition de domicile devra se compter pour l'électorat « au jour de la convocation des électeurs ». En règle générale les conditions d'électorat se comptent avant la clôture définitive de la liste électorale. En Cochinchine, comme partout où le décret du 2 février 1852 sur la revision annuelle de la liste électorale est applicable, on ne peut établir une liste supplémentaire au moment de la convocation des électeurs. La disposition prescrite se trouve en fait être inexécutable.

Les conditions d'éligibilité sont les mêmes qu'à la Guyane, sauf quant à la durée du domicile exigée qui est de deux ans au lieu d'un an au jour de l'élection.

L'article 3 du décret organique modifié par un décret du 6 octobre 1887 déclare inéligibles au Conseil colonial :

1°) Tout fonctionnaire ou agent recevant un traitement quelconque de la Métropole ou de la colonie ;

2°) Tout entrepreneur, à titre permanent ou temporaire, de services et de travaux publics rétribué sur le budget de la colonie.

L'inéligibilité des militaires n'a pas été prévue par le décret d'organisation.

Comme aux Antilles et à la Réunion, en raison du silence des textes, les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire ne sauraient être exclus du Conseil Colonial.

Le décret organique n'a rien spécifié en matière d'in-

compatibilité. Remarquons cette particularité pour la Cochinchine que le fait d'être conseiller privé, au lieu d'être un cas d'incompatibilité, est susceptible d'entraîner à ce titre l'entrée au Conseil Colonial.

Les membres indigènes sont élus dans chaque circonscription, par un collège composé d'un délégué de chacune des municipalités désigné par le suffrage des notables. On sait que la commune annamite comprend, sous ce titre de notables, un certain nombre d'habitants désignés par les citoyens actifs (ceux qui sont inscrits sur le livre de population) et parmi eux, et formant un conseil chargé de l'administration de la commune. Les conditions d'éligibilité sont spéciales pour la Cochinchine. Il n'y a pas de condition d'âge ni de domicile. Il faut pour être éligible : parler le français et être sujet français. Cette deuxième condition est imposée par déduction logique de l'article 1^{er} qui dans l'énumération des catégories de membres composant le Conseil colonial, oppose les membres citoyens Français ou naturalisés aux membres asiatiques sujets français. Un Annamité élu comme sujet français, ne pourrait vraisemblablement pas continuer à siéger à l'assemblée locale au même titre s'il venait à se faire naturaliser, à devenir citoyen français. L'article 3 du décret organique, énumérant les cas d'inéligibilité, s'applique évidemment aux conseillers indigènes. Les membres du Conseil Colonial reçoivent à titre de frais de déplacement, une indemnité dont la quotité a été fixée par un arrêté du Gouverneur en Conseil privé du

27 septembre 1880 : ils n'ont pas droit à l'indemnité de séjour à Saïgon.

Le contentieux des élections est le même que celui fixé pour la Guyane par le Décret du 23 décembre 1878.

APPENDICE

a) *Saint-Fierre et Miquelon*. — La colonie de Saint-Pierre et Miquelon possédait un Conseil général organisé par le décret du 2 avril 1885, modifié par ceux des 10 juin 1890 et 15 mai 1895. La difficulté qu'on éprouvait à trouver, dans la population presque entièrement agglomérée au chef-lieu, un nombre de membres suffisant pour occuper les fonctions électives existant dans la colonie, avait eu pour conséquence une véritable confusion entre le Conseil municipal de la ville de Saint-Pierre et le Conseil général composé des mêmes éléments. Par ailleurs, les intérêts métropolitains si importants alors engagés dans ces îles n'étaient pas représentés dans l'assemblée locale et cette situation présentait les plus graves inconvénients.

Ces considérations amenèrent le gouvernement à supprimer le conseil général de cette colonie par un décret du 25 juin 1897. En vertu de ce texte les attributions dévolues à cette assemblée sont exercées par le Gouverneur en Conseil privé constitué en conseil d'administration, au moyen de l'adjonction du maire de la ville de Saint-Pierre, représentant désigné de la majeure partie

de la population et du président de la Chambre de commerce, organe attiré des intérêts économiques de la colonie.

Un décret du 4 février 1906 est venu compléter le décret du 25 juin 1897. Le gouverneur et le conseil privé de Saint-Pierre et Miquelon disparaissent. Les pouvoirs antérieurement dévolus au gouverneur passent à un administrateur, assisté d'un conseil d'administration consultatif qui cumule les attributions qui appartenaient autrefois au conseil privé et au conseil général. Dans cette assemblée les intérêts locaux sont représentés par le maire de la ville de Saint-Pierre, le maire de la commune de Miquelon, le maire de la commune de l'Île aux Chiens et le Président de la Chambre de commerce de Saint-Pierre.

B) Etablissements français de l'Océanie. — Les établissements français de l'Océanie possédaient un conseil général organisé par le décret du 28 décembre 1885 à peu près dans les mêmes conditions qu'en Nouvelle-Calédonie et comptant au nombre de ses membres, avec des représentants de Tahiti et de Mooréa, des conseillers généraux élus par les archipels des Marquises, des Touamotou, des Gambier et des îles Tubuaï et Rapa.

En raison de la difficulté des communications entre les divers groupes d'îles, les dépendances étaient obligées de choisir leurs représentants parmi les habitants du chef-lieu, si elles voulaient assurer leur présence aux réunions du conseil général ou de la commission

coloniale. Ce choix portait presque toujours sur des membres du conseil municipal de la ville de Papeete et le chef-lieu exerçait ainsi une influence absorbante sur les préoccupations de l'assemblée, au détriment des archipels dont les intérêts étaient le plus souvent sacrifiés.

Pour obvier à cet inconvénient, deux décrets du 10 août 1899 supprimèrent la représentation au conseil général des îles Marquises, Tuamotu, Gambier, Tubuai et Rapa, formèrent de ces divers archipels des établissements distincts aux points de vue financier et administratif et prévirent l'adjonction² au conseil Privé de la colonie d'un délégué, nommé par décret sur la proposition du gouverneur; de chacun de ces groupes d'îles quand y serait traité de questions intéressant ces archipels. Le conseil général était réduit de dix-huit à onze membres et son action restreinte aux seules îles de Tahiti et Mooréa.

La pratique révéla que cette réforme était insuffisante. L'extrême pénurie d'hommes capables de remplir dans des conditions satisfaisantes les fonctions de délégués des archipels avait conduit le gouverneur à proposer la nomination à ce titre de membres du Conseil général. En droit strict, il y avait une incompatibilité légale entre les deux qualités, car les délégués étaient de véritables conseillers privés et le cumul de ce dernier mandat avec celui de conseiller général était interdit par l'article 8 du décret du 28 décembre 1885. Il y avait en outre une incompatibilité morale puisque le conseiller général de

Tahiti et Mooréa, investi des fonctions de délégué des archipels, se trouvait avoir la charge de représenter et de défendre des intérêts souvent opposés.

Les inconvénients auxquels les décrets du 10 août 1899 avaient eu pour but de remédier subsistaient donc en partie et l'expérience démontrait la nécessité d'apporter dans l'organisation de notre colonie du Pacifique, une réforme plus complète que celle qui résultait des actes précités.

La Chambre des Députés s'était rendu compte de cette situation et lors de la discussion du budget colonial en 1902, elle avait exprimé le désir de voir substituer au conseil général dont l'action était restreinte aux îles de Tahiti et Mooréa, un nouvel organisme à qui incomberait le soin de régler les intérêts de l'ensemble de nos Etablissements de l'Océanie.

Le gouvernement fut ainsi amené à examiner les conditions dans lesquelles pourrait fonctionner cet organisme nouveau ; il pensa qu'il convenait, tout en laissant subsister le Conseil privé, d'assister le gouverneur d'un Conseil d'administration dans lequel une part de représentation serait réservée à l'élément électif.

En vertu du décret du 19 mai 1903, cette assemblée est appelée à donner son avis sur toutes les questions autrefois soumises au conseil général ; de plus elle a à s'occuper de celles qui concernent les îles Marquises, Tuamotu, Gambier, Tubuaï et Rapa et qui échappaient depuis 1899 à l'assemblée locale. Le conseil d'adminis-

tration ainsi institué, comprend, outre les principaux fonctionnaires chargés des intérêts généraux de la colonie, les administrateurs placés à la tête de chacun des archipels ; quant à l'élément électif, il est représenté par le maire de Papeete, le président de la Chambre de Commerce et le président de la Chambre d'Agriculture, qui ont paru particulièrement désignés pour prendre part à la discussion de toutes les questions financières et économiques qui intéressent la population de nos établissements d'Océanie.

Mais les administrateurs des divers archipels étant forcément absents du chef-lieu de la colonie, le conseil d'administration n'aurait pu que très rarement être réuni au complet. Aussi a-t-il semblé indispensable de prévoir la création d'une commission permanente dont l'avis pourra être demandé, en cas d'urgence, sur toutes les matières de la compétence du conseil et qui ne comprend pas les administrateurs des archipels. La présence de ces fonctionnaires toutefois est nécessaire lorsque se discute le budget de la colonie.

III. — FONCTIONNEMENT DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

A. — ANTILLES ET RÉUNION.

Nous avons vu que, pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, les règles relatives à l'élection des conseils généraux avaient été fixées par le décret du 3 décembre 1870, conformément aux lois métropolitaines existantes. Il n'en est pas de même de celles qui concernent le fonctionnement de ces conseils ; en cette matière la législation existante en vigueur résulte des Sénatus-consultes des 3 mai 1854 (article 12), 4 juillet 1866 (article 11), des décrets des 26 juillet 1854, 3 décembre 1870, 13 février 1877 et 12 juin 1879. Ce sont du moins les textes principaux qui sont intervenus pour régler le fonctionnement des conseils généraux des trois anciennes colonies.

Une question préalable se pose tout naturellement, c'est celle-ci : comment peut-il se faire que des conseils généraux constitués, organisés par les Sénatus-consultes de 1864 et 1856, c'est-à-dire par des actes auxquels on reconnaît aujourd'hui le caractère législatif, aient pu être modifiés dans leur fonctionnement par des décrets, c'est-à-dire par des actes du chef du pouvoir exécutif qui semblerait dessaisi de tout pouvoir en la matière. On pourrait contester, semble-t-il, la légalité de ces décrets surtout quant à la création des commissions coloniales,

qui constituent à proprement parler un organe spécial des assemblées locales, organe qui n'aurait pu logiquement être créé que par le législateur métropolitain.

Le problème n'a pas été résolu juridiquement ; aucune contestation n'ayant encore été soulevée sur ce point par les intéressés. Il serait d'ailleurs permis de se demander qui aurait qualité pour faire prononcer aujourd'hui la nullité d'actes qui sont déjà de dates fort anciennes et qui échappent par suite de l'expiration des délais de recours à toute action contentieuse. Le débat ne pourrait aboutir vraisemblablement qu'à une déclaration d'incompétence. La seule solution pratique, conforme à la logique, serait la transformation en actes législatifs de ce qui n'est aujourd'hui qu'actes réglementaires.

Les membres des conseils généraux sont nommés pour six ans, renouvelés par moitié tous les trois ans et indéfiniment rééligibles (décret du 26 juillet 1854, article 5). Dans la session qui suit toute élection générale, le conseil se partage de lui-même en deux séries c'est le gouverneur ensuite qui, en Conseil privé, détermine par tirage au sort la première série à renouveler (art. 5 Déc. 26 juillet 1854).

Le Conseil général doit toujours être au complet. Si une vacance se produit, elle doit être immédiatement comblée, sauf si le renouvellement de la série à laquelle le siège appartient devait avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du conseil : l'élection partielle se ferait alors à la même époque (décret du 21 août 1889 rendant applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la

Réunion le § 2 de l'article 22 de la loi du 10 août 1871).

Les vacances peuvent se produire par option, par décès, par démission volontaire, par démission forcée. La démission forcée a lieu dans trois cas : a) S'il survient pour un conseiller général une cause d'incapacité ou d'incompatibilité ;

b) Lorsqu'un conseiller manque à toute une session ordinaire sans excuse légitime ou empêchement admis par le conseil (art. 17 déc. 26 juillet 1854). ;

c) Lorsqu'un conseiller a refusé d'accomplir une fonction qui lui est assignée par la loi (1). Le décret du 21 juillet 1897, permet alors au gouvernement de faire déclarer le conseiller démissionnaire par le Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Lorsqu'un siège est vacant au Conseil général, les électeurs doivent être convoqués dans les trois mois.

En France, les conseils généraux ont chaque année deux sessions ordinaires en avril et en août. Aux Antilles et à la Réunion les conseils généraux n'ont par an, qu'une session ordinaire d'une durée d'un mois que le gouverneur peut prolonger en cas de nécessité (art. 7, décret 26 juillet 1854).

En France les conseils généraux tiennent leurs sessions au chef-lieu du département. Les textes en vigueur aux Antilles et à la Réunion n'ont pas prévu le lieu de réunion des conseils généraux (ces colonies n'ont d'ail-

(1) Ce troisième cas n'est applicable qu'à la Réunion (déc. 29 juillet 1897).

leurs pas de chef-lieu légal). On peut donc admettre qu'ils peuvent siéger autre part qu'au chef-lieu administratif (1) et dans toute ville où le gouverneur juge à propos de les convoquer.

Le gouverneur peut également convoquer le conseil général en session extraordinaire dont il détermine la durée. Contrairement à ce qui se passe dans la Métropole, les membres du conseil ne peuvent provoquer d'eux mêmes une session extraordinaire mais celle-ci est obligatoire quand un conflit s'élève entre l'administration et la commission coloniale ou quand l'administration jugeant que celle-ci a outrepassé ses pouvoirs, ses actes doivent être soumis à l'assemblée locale.

Ces dernières dispositions émanent du décret du 12 juin 1879 qui a institué la Commission coloniale ; elles pourraient tomber sous le coup de la contestation signalée plus haut.

Les Conseils généraux sont maîtres de leur ordre du jour pendant les sessions ordinaires ; ils peuvent délibérer sur toutes les affaires rentrant dans leurs attributions légales, même si ces dites affaires n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour mentionné sur la convocation. Ce pouvoir de délibération des conseils généraux n'a de limitation que celle qui résulte de ce principe unanimement admis, à savoir qu'ils ne peuvent délibérer sur une affaire non inscrite au rôle de session qu'à condition qu'elle ait été instruite préalablement par le Gouverneur.

(1) Lequel n'a qu'une existence de fait, établi par les circonstances et pour les commodités administratives.

De même que le Préfet (1) en France, ce haut fonctionnaire est chargé de l'instruction de toutes les affaires sur lesquelles le Conseil général est appelé à délibérer. Un recours pour excès de pouvoir pourrait être exercé si le Conseil général venait à délibérer sans cette instruction préalable et sans avoir été saisi par le Gouverneur. C'est en vertu de ce principe qu'est intervenu un décret du 3 février 1900 portant assimilation, pour excès de pouvoir, d'une délibération du conseil général de la Martinique par laquelle cette assemblée avait décidé, sans aucune instruction préalable de la part du gouverneur, que les acquéreurs des propriétés de la colonie, précédemment aliénées par adjudication, aux enchères publiques, moyennant des prix stipulés payables en dix annuités, seraient admis à se libérer en vingt annuités. Le même principe a conduit le Gouvernement à prendre un décret en conseil d'Etat du 23 novembre 1900 annulant une délibération du conseil général de la Guyane. Cette règle appliquée dans la Métropole et aux colonies, présente plus d'inconvénients dans celles-ci qu'en France, à raison même de l'unité de session aux colonies : une affaire remise à défaut d'instruction ne peut revenir qu'à la session ordinaire suivante, c'est-à-dire après un an ou alors exceptionnellement à une session extraordinaire que le gouverneur seul peut convoquer.

(1) La loi du 10 août 1871 a chargé le Préfet de l'« instruction préalable des affaires qui intéressent le département » (article 3). Ce principe, quoiqu'il ne soit pas expressément formulé dans le sénatus-consulte ou les décrets relatifs aux conseils généraux des colonies, même ceux établis postérieurement à la loi de 1871, n'en existe pas moins dans nos établissements d'outre-mer ; le gouvernement est en effet en principe chargé du pouvoir exécutif aux colonies.

En session extraordinaire les conseils généraux ont-ils la même liberté de délibération qu'en session ordinaire ? Peuvent-ils délibérer sur toutes les affaires de leur compétence ? ou seulement s'occuper des affaires spéciales qui ont motivé la session extraordinaire ?

En France on a interprété la loi du 10 août 1871 en ce sens que le Conseil général ne peut délibérer en session extraordinaire que sur les questions ayant motivé cette session. Une jurisprudence contraire a prévalu aux colonies, basée sur cette considération qu'il n'existe pas dans les textes organiques, Sénatus-consulte de 1834 et 1866, de termes assez précis pour limiter l'action délibérante des Conseils généraux pendant les sessions extraordinaires.

Dans le silence des textes rien n'empêche les conseils de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion de sortir des limites du programme indiqué par la convocation (1) et de délibérer sur tous les objets légalement compris dans leurs attributions.

Les délibérations des conseils généraux ne sont valables qu'autant que la moitié plus un de leurs membres y a concouru. En cas de partage des votes, la voix du président est prépondérante (article 11 décret 26 juillet 1854). Le scrutin public est la règle, mais le scrutin secret est obligatoire dès que quatre membres présents le réclament (art. 11).

Un décret du 1^{er} août 1886 est venu compléter l'article

(1) En ce sens Avis de la section des Finances du Conseil d'Etat du 16 décembre 1873.

11 du décret du 26 juillet 1854 et appliquer aux Conseils généraux des Antilles et de la Réunion les règles relatives aux conseils généraux métropolitains sur la possibilité de siéger dans certains cas, malgré l'insuffisance des membres présents. D'après ce décret, si au jour fixé par l'arrêté de convocation, le nombre des conseillers est insuffisant pour délibérer, la session est renvoyée de plein droit au lundi suivant. Une convocation spéciale est faite d'urgence par le Gouverneur.

Lors de la reprise des délibérations, si le nombre des membres est encore insuffisant, le Conseil général peut valablement siéger et la session est régulière quelque soit le nombre des conseillers présents.

Si en cours de session le nombre des conseillers devient insuffisant, la séance est renvoyée au surlendemain ; les délibérations seront alors valables quelque soit le nombre des votants.

Dans les deux cas prévus, les conseils généraux pourront continuer à délibérer valablement pendant tout le reste de la session, sans que l'absence du quorum puisse entraîner de nouveau le renvoi des discussions ou des scrutins à une date ultérieure (1).

Les conseils généraux élisent leur bureau dans les conditions prévues à l'article 25 de la loi du 10 août 1871, rendu applicable par un décret du 30 avril 1892 pour la Réunion, par un décret du 18 avril 1902 pour la Martinique, par un décret du 6 août 1902 pour la Guadeloupe. Le bureau se compose toujours d'un président, d'un

(1) Avis du Conseil d'Etat du 23 juin 1903.

ou plusieurs vice-présidents et de secrétaires tous désignés à l'élection sous la présidence du doyen d'âge. Le bureau élu reste en fonction jusqu'à la session ordinaire de l'année suivante (1).

L'ouverture de chaque session est faite par le Gouverneur qui se fait remplacer, aussitôt le discours d'ouverture prononcé, par le Secrétaire Général. Celui-ci assiste aux délibérations et est entendu quand il le demande. Les autres chefs d'administration et de service peuvent, avec l'autorisation du Gouverneur, fournir des explications sur les affaires de leurs attributions (articles 9 et 10, déc. 26 juillet 1854) : C'est pour l'administration un droit, qui n'existe pas dans la Métropole.

Les règles relatives à la police de l'assemblée sont les mêmes que dans la Métropole. Le Président du Conseil général, en vertu du décret du 13 février 1877 qui a rendu applicable aux Antilles et à la Réunion l'article 29 de la loi du 10 août 1871, a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

Un avis du Conseil d'Etat du 3 décembre 1874, concernant aussi bien la Métropole que les Antilles et la Réunion, est venu préciser l'étendue des pouvoirs de police du Président du conseil général. D'après cet avis,

(1) Auparavant les dispositions applicables en la matière étaient celles de l'article 4 du décret du 3 décembre 1870. La légalité des décrets de 1892 et 1902 ayant modifié le décret de 1870, pourrait être contestée dans les mêmes conditions que nous avons vues au Chapitre I de notre étude.

le Président n'a pas le droit de requérir directement la force publique : si, pour maintenir l'ordre, il juge nécessaire la présence d'agents de la force publique dans la salle des séances, il doit les demander au gouverneur qui apprécie dans quelle mesure et de quelle manière il défèrera à cette demande. Le Président peut adresser aux agents qui sont dans la salle des ordres directs, mais seulement dans les limites de la mission qui lui est confiée par le décret du 13 février 1877, c'est-à-dire uniquement pour faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. Le droit du Président ne peut faire obstacle au droit du gouverneur de prendre sous sa responsabilité les mesures qu'il croirait nécessaires pour maintenir l'ordre public et faire respecter la loi. En cas de crime ou de délit commis dans l'assemblée, le Président a le pouvoir de dresser procès-verbal et de saisir immédiatement le Procureur de la République, mais il ne peut mettre le coupable en état d'arrestation, n'étant pas officier de police judiciaire.

Ce même décret du 13 février 1877 rend applicable aux Antilles et à la Réunion l'article 28 de la loi métropolitaine relatif à la publicité des séances et l'article 32 de la même loi relatif aux procès-verbaux des séances.

Les séances du Conseil général sont publiques, cependant sur la demande de cinq membres, du président ou du gouverneur, le Conseil par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret (art. 28).

Tout électeur ou contribuable a le droit de demander

la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du Conseil ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la voie de la presse (article 32).

Les comptes-rendus quotidiens, sommaires et officiels à établir à la presse ne sont pas obligatoires comme en France.

Aucun article de S.-C. de 1854 et 1866, aucune disposition dans les décrets postérieurs, n'a reconnu aux Conseils généraux des Antilles et de la Réunion le droit de faire leur règlement intérieur, droit qui résulte expressément pour ceux de la Métropole de l'article 26 de la loi du 10 août 1871.

On pourrait donc contester aux assemblées locales de ces trois colonies le pouvoir de faire ce règlement, ce qui permettrait sans doute au gouverneur de fixer les règles de procédure à suivre dans les délibérations des dites assemblées.

Mais en fait, les conseils généraux de ces trois colonies ont fait leur règlement intérieur et le droit dont ils ont usé ne leur a jamais été contesté (pour la Martinique 13 février 1871, pour la Guadeloupe 28 novembre 1866 ; pour la Réunion 7 mars 1871).

La question de la légalité du droit de faire leur règlement intérieur n'existe en théorie que pour les conseils généraux des trois vieilles colonies. Nous verrons que pour les colonies non régies par les S.-C. de 1854 et 1866, les décrets spéciaux d'organisation de leurs assem-

blées locales comporteront un article donnant expressément à ces assemblées le pouvoir de faire leur règlement intérieur.

Le fait que le gouvernement métropolitain a cru devoir introduire, dans les actes organiques des conseils généraux des colonies régies par l'article 18 du S.-C. du 3 mai 1854, une disposition semblable, implique logiquement l'absence légale du droit de faire leur règlement intérieur pour les assemblées locales des Antilles et de la Réunion dont la constitution ne comporte pas la reconnaissance de ce droit.

La caractéristique de la législation que nous venons d'étudier et qui est relative au fonctionnement des Conseils généraux des trois anciennes colonies, c'est que les textes organiques, Sénatus-Consultes de 1854 et 1866, ont été jugés, à juste titre d'ailleurs, par le Gouvernement métropolitain comme insuffisants et incomplets, les modifications et additions qui ont été apportées à ces textes ne sont que la reproduction presque intégrale d'articles de la loi métropolitaine du 10 août 1871.

Et ainsi semble s'accuser l'intention évidente du Gouvernement d'assimiler les conseils généraux des colonies avec ceux de la Métropole, en leur donnant dans la mesure du possible les mêmes conditions de fonctionnement.

B. — COLONIES RÉGIES PAR DÉCRETS.

Les règles concernant l'élection des conseils généraux

dans les colonies régies par décrets, (Guyane, Inde, Sénégal, Nouvelle Calédonie) avons-nous dit, sont dans l'ensemble la reproduction presque intégrale des dispositions y relatives de la loi métropolitaine du 10 août 1871. Il en est à peu près de même de celles qui concernent le fonctionnement de ces conseils.

En poursuivant l'assimilation progressive des assemblées départementales de France et des conseils généraux des Antilles et de la Réunion, le gouvernement métropolitain atténue par là même, en attendant de les faire disparaître complètement, les différences qui existaient quant au fonctionnement des assemblées coloniales, entre les conseils généraux des anciennes colonies et ceux des colonies soumises au régime des décrets.

a) *Guyane* — Le Conseil Général est divisé comme partout ailleurs pour le renouvellement triennal en deux séries : c'est lui-même qui fait le partage et qui ensuite, contrairement à ce qui a été adopté pour les Antilles et la Réunion, procède au tirage au sort pour déterminer la première série à renouveler (article I, Décret 23 Déc. 1878).

Le Conseil Général de la Guyane n'a aussi qu'une seule session ordinaire : bien que la Guyane ait un chef légal (c'est la seule des colonies à conseils généraux, d'ailleurs dans ces cas, le Gouverneur n'est pas tenu théoriquement de réunir le conseil général à Cayenne) le décret organique ne détermine pas en effet le lieu de réunion de l'assemblée locale.

En session extraordinaire, le Conseil Général peut délibérer sur tous les objets légalement compris dans ses attributions, l'article 23 du décret organique spécifie, en effet, que l'arrêté de convocation pris par le Gouvernement en conseil privé en même temps qu'il fixe la durée, doit déterminer « l'objet » de la session extraordinaire.

Le bureau du Conseil se compose d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire, tous désignés à l'élection sous la présidence du doyen d'âge (art. 24)

Le Conseil Général règle l'ordre de ses délibérations, il fait son règlement intérieur (art. 30).

A la différence de ce qui se passe aux Antilles et à la Réunion, les comptes-rendus sommaires et officiels des séances établis jour par jour son obligatoirement mis à la disposition de la presse locale.

Les prescriptions du décret du 1^{er} août 1886 relatives aux mesures à prendre dans le cas où un conseil général des Antilles ou de la Réunion ne se réunirait pas ou se trouverait en nombre insuffisant pour délibérer ont été par un décret du 2 juillet 1887 étendues au conseil général de la Guyane (1).

Les votes sont recueillis au scrutin public toutes les fois que le quart des membres présents le demandent (art. 29). Le scrutin secret est donc la règle, contrairement à ce qui se passe pour les Antilles et la Réunion.

(1) Elles sont également applicables aux conseils généraux de l'Inde, du Sénégal, de la Nouvelle Calédonie ainsi qu'au conseil colonial de la Cochinchine (même décret).

L'article 29 du décret organique stipule que le conseil général ne peut délibérer sans la « présence effective » de la moitié plus un des membres dont il doit être composé. Les termes du décret du 26 juillet 1854 pour les Antilles et la Réunion sont moins restrictifs, ils n'exigent que le « concours » aux délibérations de la moitié plus un des conseillers. La jurisprudence entend cependant donner aux termes de l'article 29 du décret du 23 décembre 1878 sa plus large extension : elle considère comme présents même les membres présents dans la salle lors de l'ouverture du scrutin et qui se sont alors retirés, leur retraite dans ces conditions devant être considérée comme équivalant simplement à une abstention (1).

b) *Inde* — Lorsque le Conseil général se constitue, il est procédé par la voie du tirage au sort à sa division en deux séries de quinze membres. Cette division porte également sur chacune des représentations spéciales c'est à-dire que les conseillers élus par chaque catégorie d'électeurs sont divisés également entre les deux séries : chaque série contiendra la moitié des conseillers nommés par les électeurs européens ou assimilés et la moitié des conseillers nommés par les électeurs indigènes. Un second tirage au sort, fait par le conseil lui-même, détermine la série devant sortir après trois années (art. 7,

(1) Ainsi jugé, Conseil d'Etat, 7 juillet 1899, pour l'Inde. La même jurisprudence s'applique à la Guyane.

déc. 26 février 1884 et art. 31 déc. 25 janvier 1879).

L'interprétation de l'article 31 du décret organique a donné lieu à une difficulté, résolue par le Conseil d'Etat dans une décision du 8 janvier 1909 (affaire Ragounada-Périssamy). Les électeurs avaient été convoqués en 1902, pour élire à la fois des membres appartenant à la série sortante et des membres destinés à remplacer des conseillers démissionnaires : la durée des mandats des uns et des autres devant être ainsi différente. Contrairement à ce qui s'était passé, le Conseil d'Etat déclara qu'il était nécessaire de procéder aux deux élections par des scrutins distincts ; il pensait toutefois que dans le cas également possible où un seul scrutin était ouvert, l'ordre du renouvellement devait être déterminé par le tirage au sort, conformément à l'article 31 d'après lequel « il est « procédé à un tirage au sort pour déterminer l'ordre « des séries soumises au renouvellement triennal. »

L'article 26 du décret du 25 janvier 1879 prévoyait que le Conseil Général de l'Inde se réunirait chaque année en session ordinaire dans le quatrième trimestre sur la convocation du Gouverneur. Avec les délais nécessaires qui comportent l'application de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 et l'intervention du Conseil d'Etat pour l'approbation des taxes nouvelles, il y avait de graves inconvénients à ce que le Conseil général se pronçât seulement à la fin de l'année sur le budget de l'exercice suivant. Aussi un décret du 5 avril 1903 a-t-il laissé au Gouverneur la faculté de fixer à son gré la

convocation du conseil général en session ordinaire.

Le lieu des séances du Conseil est déterminé : le Conseil général de l'Inde doit se réunir à l'Hôtel de ville de Pondichéry (art. 30, déc. 1879).

Comme pour la Guyane, l'arrêté de convocation du Conseil en session extraordinaire doit déterminer son objet en même temps que sa durée. Mais ici, contrairement à ce qui se passe aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane, les membres du conseil général, tout comme dans la Métropole, peuvent provoquer d'eux-mêmes une session extraordinaire. L'article 26 dit en effet : « Le « gouverneur peut convoquer le conseil général en session « extraordinaire, toutes les fois qu'il le juge utile ou sur « la demande écrite et motivée des deux tiers de ses « membres. »

Le décret du 26 février 1884 fixe la composition du bureau à un président, deux vice-présidents, trois secrétaires (art. 8). Les délibérations ne peuvent avoir lieu qu'en français et les procès-verbaux doivent être rédigés dans la même langue. En principe les votes sont recueillis au scrutin public, comme aux Antilles et à la Réunion ; le scrutin secret est de droit quand il s'agit de nomination ou lorsque la majorité le décide.

D'après un décret du 28 août 1890 qui a rendu applicables aux Etablissements de l'Inde les articles 28 et 29 de la loi du 10 août 1871, les séances du conseil général sont publiques et le président a seul la police de l'assemblée.

Il n'est nullement question dans le décret organique des comptes-rendus sommaires et officiels à tenir à la disposition de la presse locale pas plus que du droit de tout électeur ou contribuable de la colonie d'obtenir communication et de prendre copie soit des délibérations soit des procès-verbaux des séances du conseil. L'article 50 se borne à spécifier que le gouvernement, sous les restrictions qu'il juge convenable, autorise, la publication dans le Journal officiel de la colonie, de la totalité ou de partie des procès-verbaux des séances lorsque la demande en est faite par le conseil.

c) *Sénégal*. — Les règles relatives au renouvellement triennal sont les mêmes qu'à la Guyane et dans l'Inde.

Le Président du Conseil Général est membre de droit du Conseil de Gouvernement de l'A. O. F. (Déc. 18 oct. 1904 art. 1). L'article 21 du décret du 4 février 1789 prévoyait que le Conseil Général se réunirait chaque année en session ordinaire sur la convocation du gouverneur dans le dernier trimestre de l'année. La nécessité de faire voter le budget en temps opportun pour être soumis à l'examen du conseil de gouvernement de l'A. O. F. créé en 1902 et la difficulté qu'éprouvent un très grand nombre de conseillers, étant presque tous chefs de maisons de commerce, à quitter leurs affaires pendant les mois d'hiver, amenèrent le Gouvernement à prendre le décret du 11 mai 1903 qui laisse au Gouverneur le soin de convoquer le conseil général de la colonie à la

date qu'il juge convenable en s'inspirant des intérêts de l'administration et des intérêts locaux.

La durée de la session ordinaire est fixée à quinze jours au lieu d'un mois, mais le gouverneur est libre de la prolonger.

Le bureau se compose d'un président, d'un vice-président et d'un ou plusieurs secrétaires, tous désignés à l'élection sous la présidence du doyen d'âge.

Les autres règles du fonctionnement du Conseil général du Sénégal sont les mêmes que pour la Guyane. Il n'y a tout au plus à signaler comme différence, que la nécessité de l'insertion au Journal officiel de la colonie du compte-rendu sommaire et officiel des séances (art. 28).

b) *Nouvelle Calédonie*. — D'après le décret du 2 avril 1883, le conseil général de cette colonie avait deux sessions ordinaires par an ; la session budgétaire commençait de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août, tout comme dans la Métropole.

D'après le décret du 10 août 1895 l'ouverture de la session budgétaire avait lieu de plein droit le 3 novembre de chaque année.

Comme dans l'Inde et pour les mêmes raisons, il a paru que cette époque était tous les ans trop tardive pour que les réformes fiscales dont l'examen et le vote du budget pouvaient être l'occasion fussent en temps utile rendues définitives. Un décret spécial en date du 5 avril

1903 a modifié en conséquence le décret du 10 août 1895. D'après les dispositions nouvelles, le conseil général se réunit deux fois chaque année en session ordinaire sur la convocation du Gouverneur mais les dates de l'une et de l'autre sessions ne sont pas fixées à l'avance et le gouverneur a toute latitude pour les déterminer lui-même en tenant compte, notamment, des délais qu'exige la procédure pour la mise en vigueur des dispositions de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900.

Dans l'une des sessions, dont la durée ne peut excéder un mois, le budget est délibéré ; la durée de l'autre session ordinaire ne peut excéder quinze jours.

Comme dans l'Inde, les membres du Conseil général peuvent provoquer une session extraordinaire. L'article 25 du décret organique stipule en effet que le conseil peut être réuni extraordinairement :

a) Par arrêté du gouverneur, pris en conseil privé toutes les fois que celui-ci le juge utile.

b) Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président. Dans ce cas le président est tenu d'en donner avis immédiatement au gouverneur qui doit convoquer d'urgence.

La durée des sessions extraordinaires ne peut excéder huit jours.

Le décret du 20 avril 1885 a prévu le cas, unique d'ailleurs, où le conseil général pourrait se réunir sans convocation du Gouverneur (art. 35) : en cas de dissolution d'un conseil général par le gouverneur, la nouvelle

assemblée élue se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection.

Le bureau se compose d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire élu pour un an sous la présidence du doyen d'âge (art. 26).

Le secrétaire général, comme dans les autres colonies, a entrée au Conseil Général ; il est entendu quand il le demande, assiste aux délibérations, sauf toutefois, nous dit l'article 27, quand il s'agit de l'apurement des comptes.

Les votes sont en principe recueillis au scrutin secret ; ils sont au scrutin public toutes les fois que le sixième des membres présents le demande. Les votes sur les nominations ont toujours lieu au scrutin secret (art. 30).

Comme dans le métropole, le Conseil général doit établir jour par jour un compte-rendu sommaire et officiel de ses séances qu'il tient à la disposition de la presse. Tout électeur ou contribuable de la colonie a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie des délibérations du conseil, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la voie de la presse (art. 31 et 32).

C. — CONSEIL COLONIAL DE COCHINCHINE.

La durée du mandat de Conseiller colonial est de quatre ans au lieu de six. Le Conseil se partage comme tous les autres en deux séries, la première étant renouvelée après deux ans.

Les membres suppléants, avant le décret du 2 avril 1907, étaient ainsi nommés pour quatre ans ; tous les deux ans ils étaient remplacés par moitié dans chaque catégorie et indéfiniment rééligibles (décret 8 juin 1907 . La durée du mandat de ces membres suppléants fixée à quatre ans présentait de sérieux inconvénients. « Comme les titulaires, les suppléants peuvent « être, pendant cette longue période, retenus en France « soit par leurs affaires personnelles soit par l'état de « leur santé ». (Rapport de présentation au Président de la République du décret du 2 avril 1910. « En outre la « durée des fonctions des suppléants concordait mal « avec celle de leur mandat de conseillers privés ou de « membres de la Chambre de commerce et ils pouvaient « dans le cas où ils ne feraient plus partie de ces assemblées conserver, ce qui paraissait peu normal, « leur qualité de suppléants au Conseil colonial ».

Le Gouverneur général d'Indo-Chine propose au Ministre de désigner les divers suppléants pour chaque session de l'assemblée. Le Ministre se conformant aux vues de ce haut fonctionnaire adopta une solution presque identique, celle même qui figure au décret du 2 avril 1910 ainsi conçu : « Désormais deux membres non « fonctionnaires du Conseil privé, désignés par décret « avant le premier janvier de chaque année, rempla- « cent à titre de suppléants les deux conseillers privés « nommés par décret en cas d'absence ou d'empêche- « ment de ces derniers. Deux membres de la Chambre

« de commerce et deux membres de la Chambre d'Agriculture, élus respectivement au sein de ces compagnies
« avant le premier janvier de chaque année remplacent à
« titre de suppléants les membres délégués titulaires de
« ces compagnies en cas d'absence ou d'empêchement de
« ces derniers » (art. I) Les six conseillers européens, élus au suffrage universel, n'ont point de suppléants.

Les délibérations du Conseil colonial ne sont valables qu'autant que la moitié plus un des membres ont pris part au vote et qu'elles ont réuni la majorité absolue des suffrages (sauf exception prévue dans le décret du 2 juillet 1887) ; mais ici on n'a pas tenu compte de la différence d'origine des conseillers et on n'exige pas, comme dans l'Inde, la présence de la moitié des citoyens français ou des indigènes.

Les délibérations ont lieu et sont rédigées en langue française. Les procès-verbaux des séances sont publiés en français et en quognu (art. 28)

Les règles relatives à l'entrée au conseil des chefs d'administration ou de service ou celles ayant trait à la publicité des séances sont les mêmes qu'à la Guyane.

Le droit pour le Président de faire la police de l'assemblée est moins étendu que dans les autres colonies ; il peut seulement « faire expulser de l'audience tout individu qui en troublerait l'ordre ». (Article 26, décret 1880, modifié le 6 octobre 1887)

Rien n'est déterminé en ce qui concerne le mode de rédaction et de publication ni en ce qui concerne le droit

pour le conseil de faire son règlement intérieur. On pourrait contester au conseil colonial les droits accordés expressément en ces matières aux conseils généraux de la Guyane et du Sénégal.

IV. — ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX

A. — ANTILLES ET RÉUNION

Les attributions des conseils généraux dans les trois anciennes colonies peuvent être envisagées, dans leur ensemble, comme dans la Métropole.

Comme en France, on peut examiner leurs attributions soit d'après la nature de la mission qui leur est conférée, soit d'après l'étendue des pouvoirs attachés à leurs actes.

a) D'après la nature de leur mission. — Si on se place au premier point de vue et que l'on recherche les rôles divers que les assemblées coloniales sont appelées à jouer (1), on constate que les fonctions des conseils généraux des Antilles et de la Réunion sont de trois catégories différentes :

1°) Ils agissent comme représentants légaux de la colonie. A ce titre ils prennent des délibérations dans lesquelles ils gèrent les biens coloniaux ; défendent les droits de la colonie ; s'occupent du domaine colonial ; organisent les différents services publics coloniaux, et procurent à la colonie ses diverses ressources.

(1) Cette même distinction en deux catégories des attributions des conseils généraux pourrait s'appliquer aux colonies autres que les Antilles et la Réunion et qui sont dotées d'assemblées locales.

C'est ainsi que comme administrateurs des propriétés de la colonie et en vertu du S.-C. du 4 juillet 1866, les conseils généraux établissent les conditions des baux à passer, des actes d'acquisition, d'aliénation ou d'échange des propriétés mobilières et immobilières de la colonie non affectées à un service public. C'est ainsi également que comme défenseurs des droits de la colonie, ils décident des actions judiciaires à intenter ou à soutenir, des transactions à passer, de l'acceptation des dons et legs. Comme préposés au domaine public de la colonie, ils décident des mesures relatives à l'ouverture des voies publiques, au classement, à la direction et au déclassement des routes.

Comme organisateurs des différents services coloniaux, ils décident des travaux qu'il y a lieu de faire, fixent la part contributive de la colonie soit dans les travaux entrepris par l'Etat soit dans les travaux entrepris par les communes.

Les conseils généraux enfin, en vue de procurer les ressources nécessaires à la colonie votent des taxes et contributions et établissent l'acte financier annuel ou budget (v. chapitre suivant : pouvoirs financiers).

2°. Les Conseils généraux sont chargés du contrôle de l'administration du gouverneur et de ses subordonnés. Ils tiennent ce pouvoir de leur qualité même de représentants légaux de la colonie. C'est ainsi qu'ils surveillent l'exécution des décisions prises par l'assemblée coloniale et qu'ils ont mission de constater si cette exé-

cution est conforme aux décisions du Conseil général.

Comme conséquence de ce droit de surveillance, l'article II du S.-C. du 4 juillet 1866 confère aux conseils généraux des colonies une attribution, qui leur a d'ailleurs été empruntée par la loi métropolitaine du 10 août 1871, art. 51, à savoir le droit d'adresser directement au Ministre des colonies sans passer par le Gouverneur des réclamations en ce qui concerne les actes de l'administration et les besoins des différents services coloniaux.

3°) Enfin, les conseils généraux jouent le rôle de comités consultatifs à l'égard de l'autorité centrale. Ils sont appelés à ce titre à émettre des vœux et des avis. Leurs pouvoirs sur ce point, sont illimités, sauf cette seule restriction d'émettre des vœux politiques.

En France, l'interdiction d'émettre des vœux politiques est formellement exprimée dans la loi du 10 août 1871 (article 51) et toute délibération contenant un vœu de cette nature peut être annulée par application tant de l'article 51 qui interdit les vœux politiques que de l'article 33 qui déclare nulle et sans effet, toute délibération prise en dehors des attributions du Conseil général.

La même interdiction ne se trouve pas insérée soit dans le S.-C. de 1854 soit dans celui du 4 juillet 1866. On aurait pu en conclure que légalement l'expression de vœux politiques était possible de la part des conseils généraux coloniaux.

Mais cette interprétation n'a pas prévalu. Bien que les S.-C. soient muets sur ce point, on a pensé que l'in-

terdiction des vœux politiques résultait des principes mêmes qui avaient présidé à la délimitation des attributions des conseils généraux coloniaux. Si on étudie cette délimitation, on constate que le législateur colonial de 1854 et 1866 a soigneusement écarté des pouvoirs des conseils généraux toute attribution ayant un caractère politique et a très scrupuleusement limité les dites attributions à la gestion administrative des affaires coloniales.

On en a conclu que suivant ce principe toute délibération portant un vœu politique devait être considérée comme illégale, non à raison, comme dans la Métropole, de la violation d'un texte exprès, mais de la violation des principes en vertu desquels les assemblées coloniales ont été constituées.

b) D'après l'étendue de leurs pouvoirs. — Si nous nous plaçons au second point de vue, que nous envisageons les attributions des conseils généraux coloniaux quant à l'étendue des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, quant à la force exécutoire de leurs délibérations, nous constatons que les actes des assemblées coloniales se répartissent en quatre catégories :

1^o) Délibérations définitives.

2^o) Délibérations soumises à autorisation.

3^o) Délibérations soumises au pouvoir spécial de l'autorité supérieure dit pouvoir d'inscription d'office (lequel s'exerce en matière budgétaire).

4^o) Avis — Vœux — Réclamations.

1°) *Délibérations définitives.* — Les délibérations définitives, ce sont celles prises par le Conseil général agissant comme administrateur proprement dit des biens coloniaux, comme représentant juridique de la colonie. Le législateur a pensé que tout pouvoir devait être attribué aux assemblées locales, que le contrôle de l'autorité supérieure n'avait pas à s'exercer sur les conditions dans lesquelles chaque colonie gérât sa fortune et qu'en toute matière touchant aux intérêts locaux de la colonie les conseils généraux devaient avoir plein pouvoir de décision.

Les pouvoirs de décision des conseils généraux résultent de l'article I du Sénatus-Consulte du 4 juillet 1866.

« Le Conseil Général statue... » dit cet article 1^{er}.

1°) Sur les acquisitions, aliénations (1) et échanges des propriétés mobilières et immobilières de la colonie, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public ;

2°) Sur le changement de destination et d'affectation des propriétés de la colonie ; lorsque ces propriétés ne sont pas affectées à un service public.

(1) N. B. Aux Antilles et à la Réunion, les massifs montagneux ou forestiers mis à part, tout le sol est sinon cultivé, du moins presque intégralement approprié ; il s'ensuit que le régime domanial, et particulièrement le régime des concessions, dans ces colonies ne présente qu'un faible intérêt. La difficulté qui s'est élevée entre l'Etat et les colonies de la Guyane, du Sénégal et de la Nouvelle-Calédonie relativement à leurs droits respectifs sur le domaine aux colonies, n'a pas été résolue pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion. Juridiquement résolue pour la Nouvelle-Calédonie, la Guyane et le Sénégal, la question reste toujours pendante en droit dans les trois vieilles colonies ; en fait elle ne se pose pas.

Le conseil général n'a de pouvoir de délibération en ces matières que s'il s'agit de propriétés non affectées à « un service public », et non comme dans la Métropole « à l'un des services à la charge du département » services limitativement énumérés dans l'article 46 de la loi du 10 août 1871 (1).

En présence des termes peu précis du S.-C. de 1866, on a pu se demander si par exemple l'aliénation de l'hôtel affecté au secrétaire général pouvait être prononcée par le Conseil général. Dans ce cas particulier, le Conseil d'Etat (11 janvier 1872) a décidé que l'assemblée locale n'avait que le droit de délibérer, sauf approbation de l'autorité supérieure.

Par contre le conseil général aurait qualité pour décider de l'aliénation d'une maison de campagne, résidence hors ville du gouverneur : on ne saurait la considérer comme affectée à un service public : le classement dans les dépenses obligatoires du loyer, de l'ameublement et de l'entretien du mobilier du gouverneur, ne peut recevoir une pareille extension et créer pour une colonie l'obligation de conserver au gouverneur une double résidence (V.C. d'Etat 8 janvier 1874).

3° Sur le mode de gestion des propriétés de la colonie.

4° Sur les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée.

(1) Ce sont les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, les locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie, aux prisons (art. 46 n° 4).

Le Conseil d'Etat a émis l'avis, le 21 juillet 1885, que cette disposition du n° 4 limite exclusivement la compétence du conseil général en matière de baux, au droit de statuer sur les affaires particulières qui lui sont soumises.

5° Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie. Toutefois, en cas d'urgence, le gouverneur peut intenter toute instance ou y défendre sans délibération préalable du conseil général et faire tous actes conservatoires.

Dans les actions ainsi intentées ou soutenues, le gouverneur a seul qualité pour représenter la colonie en justice.

Le S.-C. de 1866 n'a pas prévu le cas où les intérêts de la colonie seraient en opposition avec ceux de l'Etat. Doit-on alors appliquer la règle suivie dans la Métropole conformément à l'article 54 de la loi du 10 août 1871 : « En cas de litige entre l'Etat et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par un membre de la Commission départementale désigné par elle ». Il semble que l'on s'accorde à reconnaître qu'en l'absence de texte exprès on doit adopter la même solution aux colonies. En cas de conflit entre l'Etat et la colonie, le Gouverneur resterait le représentant de l'Etat, c'est sa qualité dominante. La colonie serait représentée par un membre de l'assemblée locale désigné par elle.

Le Ministre n'aurait pas qualité pour se substituer dans

l'instance au Gouverneur. Le Conseil d'Etat a jugé (Contentieux 2 avril 1875) que le Ministre n'a pas qualité pour conclure devant la Haute assemblée, au nom de la colonie, qui ne peut être représentée que par le gouverneur agissant en vertu d'une délibération du Conseil Général. La délibération du conseil suffit pour l'introduction de l'instance au nom de la colonie ; celle-ci peut même être introduite, en vertu de cette délibération, au nom du gouverneur sans que celui-ci ait donné mandat à cet effet ou même alors qu'il se refuserait de le faire (C. d'Etat 29 mai 1908). La délibération de l'assemblée coloniale oblige, en effet, le Gouverneur qui engage sa responsabilité en s'abstenant et ce dernier ne serait pas recevable à arguer de nullité un acte auquel il était tenu de procéder.

Le Conseil d'Etat a toujours admis les Conseils généraux à former des recours pour excès de pouvoir contre des actes du gouverneur portant atteinte à leurs prérogatives et à donner à cet effet, une délégation à quelques uns de leurs membres, président ou autres membres et même à un mandataire spécial ne faisant pas partie de l'assemblée : la seule condition exigée, c'est une délibération du conseil général (C. d'Etat 8 mars 1866 et 24 juin 1898).

6°) Sur les transactions qui concernent les droits de la colonie.

7°) Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la colonie sans charges ni affectation immobilière, quand ces dons et legs ne donnent pas lieu à la réclamation.

8°) Sur le classement, la direction et le déclassement des routes.

9° Sur le classement, la direction et le déclassement des chemins d'intérêt collectif, la désignation des communes qui doivent concourir à l'entretien de ces chemins et les subventions qu'ils peuvent recevoir sur les fonds coloniaux, le tout sur avis des conseils municipaux.

10°) Sur les offres faites par les communes, par des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des routes, des chemins ou d'autres travaux à la charge de la colonie ;

11°) Sur les concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt colonial. Le Conseil d'Etat a émis l'avis qu'en matière de concession de travaux d'intérêt colonial (21 juillet 1885) la compétence du Conseil général est limitée exclusivement au droit de statuer sur les affaires particulières dont il est saisi.

12°) Sur la part contributive de la colonie dans la dépense des travaux à exécuter par l'Etat et qui intéressent la colonie.

Si le gouvernement estime que la somme contributive votée par l'assemblée est insuffisante, la délibération ne doit pas avoir de suite. La colonie ne peut être contrainte à verser une somme plus forte ; l'Etat a la ressource de ne pas entreprendre le travail projeté.

13°) Sur les projets, plans et devis des travaux exécutés sur les fonds de la colonie.

Les pouvoirs des conseils généraux en cette matière ont donné lieu à des difficultés, pour la solution desquelles la doctrine et la jurisprudence ne paraissent pas d'accord. En 1880 le conseil général de la Martinique s'était pourvu en Conseil d'Etat contre un arrêté du gouverneur portant annulation d'une délibération prise à l'occasion de ce § 13 de l'article I du S.-C. de 1866. Le Conseil général avait cru pouvoir délibérer valablement et statuer sur le « mode d'exécution » de certains travaux, dont le projet, les plans et les devis lui étaient soumis par le gouverneur. Le Conseil d'Etat (cont. 10 novembre 1882) donna raison au Conseil général : estimant que le gouverneur n'avait pas qualité pour annuler la délibération, « cette délibération n'étant pas de « celles qu'aux termes de l'article 13 du décret du 26 « juillet 1854 il appartient au gouverneur d'annuler en « conseil privé, comme ayant été prise par le conseil « général en dehors de ses attributions légales, » il décidait « que le gouverneur n'aurait pu en demander « l'annulation que dans le délai et dans les formes prescrits par l'article I du S.-C. du 4 juillet 1866 ».

La doctrine n'a pas accepté cette jurisprudence ; elle estime que le droit du Conseil général ne va pas jusqu'à régler le « mode d'exécution » des travaux ni le « mode de réception » ; que ses attributions en matière de travaux sont limitativement déterminées par le S.-C. de 1866 et qu'il ne saurait revendiquer sur ce point d'autre droit que celui d'examiner les projets contenant les plans et devis, de les approuver ou de les modifier.

Cette opinion a été acceptée dans la suite par un décret du 16 novembre 1884 déclarant nulle une délibération du conseil général de la Martinique qui avait statué sur le mode de réception de travaux exécutés sur les routes coloniales. Le Gouvernement se rangeant à l'avis de la doctrine, estimait que le conseil général n'avait comme attributions légales que celles qui lui ont été explicitement données par la loi.

14°) Sur les assurances des propriétés mobilières et immobilières de la colonie.

15°) Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraites ou autres modes de rémunération en faveur du personnel autre que le personnel emprunté aux services métropolitains.

Après cette énumération l'article I du S.-C. 4 juillet 1866 stipulait que le Conseil général « vote les taxes et « contributions de toute nature, nécessaires pour l'ac-
« quittement des dépenses de la colonie »

Nous reviendrons plus loin (v. Chapitre suivant), sur les droits des conseils généraux en cette matière, droits réglés actuellement par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900. Notons, dès à présent, que la disposition de l'article I du S.-C. de 1866 ne permet pas aux assemblées coloniales de voter les taxes nécessaires à l'acquittement des dépenses autres que celles de la colonie, qu'en conséquence le vote des dépenses municipales ne rentre pas dans leurs attributions. (V. Décret du 20 avril 1882 annulant une délibération du Conseil général de la Réunion).

Les délibérations prises sur les diverses matières énumérées à l'article I du S.-C. du 4 juillet 1866 sont définitives et deviennent exécutoires, si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, pour violation d'un Sénatus-Consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. L'annulation est prononcée sur le rapport du Ministre des colonies, par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (article I, S.-C. 1866 in fine).

Pour les délibérations définitives, le Conseil Général étant seul appelé à statuer, l'administration ne doit intervenir que pour certifier l'exactitude de la copie du procès-verbal de la délibération et pour constater que le gouverneur n'a pas usé de la faculté de se pourvoir en annulation. Cette double mention mise par le gouverneur au bas du procès-verbal de la délibération intervenue, suffit pour donner force exécutoire à la décision du Conseil (1).

L'exécution des décisions du Conseil général appartient au Gouverneur, qui seul a le pouvoir exécutif. Seul il peut donner suite aux délibérations prises par les conseils en vertu de leur pouvoir de statuer et devenues définitives. Il ne saurait appartenir à l'assemblée locale de charger un de ses membres de l'exécution d'un de ses

(1) Instructions aux gouverneurs du Ministre secrétaire d'Etat de la Marine et des colonies, de Chasseloup-Laubat du 25 août 1866.

votes, du mandat d'intenter ou de soutenir par exemple une action au nom de la colonie.

2° *Délibérations soumises à autorisation.* — L'article III du S. C. du 4 juillet 1866 énumère les matières sur lesquelles les conseils généraux prennent des délibérations de cette catégorie.

Il s'agit dans les espèces indiquées, d'objets touchant principalement à la constitution des ressources du budget local et à la situation financière de la colonie.

Les questions de l'article III appartiennent à l'appréciation des Conseils généraux et c'est à eux d'en préparer la solution : Les délibérations à leur sujet ne produiront toutefois leur effet qu'après avoir été examinées et approuvées par l'autorité supérieure.

C'est qu'ici, à la différence de l'article I, les conseils généraux peuvent céder à l'entraînement et en croyant faire le bien des colonies, compromettre gravement leur avenir ; c'est qu'ils peuvent manquer de prudence et d'impartialité.

« Combien de fois en effet » disait au Sénat (15 juin 1866) le Procureur général Delangle, citant l'exemple de la Métropole, « n'est-il pas arrivé qu'obéissant au « désir de signaler son passage dans l'administration en « fondant des établissements d'une utilité problématique, un corps délibérant se soit montré enclin à contracter des emprunts et que ces emprunts aient amené la ruine des intérêts confiés à sa garde ! Combien de fois des legs et des dons acceptés imprudemment et

« sans avoir regardé d'assez près aux charges qui en
« formaient la compensation, sont devenus pour les vil-
« les ou les départements auxquels ils s'adressaient l'oc-
« casion d'un dommage irréparable ! Qui pourrait ga-
« rantir que pour recruter des immigrants, un conseil
« général n'adoptera pas des mesures de nature à créer
« avec telle ou telle nation étrangère des embarras et des
« conflits ! La surveillance et la ratification que se ré-
« serve l'Etat ici est une protection suffisante
« C'est rendre service aux Conseils généraux que de les
« mettre dans l'impossibilité de prendre des déterminations
« qui autorisent à suspecter leurs lumières et leur
« impartialité. Placés en face de la nécessité d'une ap-
« probation de l'autorité supérieure, ils seront amenés
« naturellement à tenir la balance égale entre tous les
« intérêts confiés à leur sollicitude... »

Aux colonies la liste des matières sur lesquelles le conseil général est appelé à délibérer, sous réserve d'approbation, est beaucoup plus étendue que dans la métropole.

D'après l'article III du S.-C. du 4 juillet 1866 le conseil général délibère :

1°) Sur les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir ;

2°) Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la colonie en dehors des conditions spécifiées au paragraphe 7 de l'article I.

3°) Sur le mode de recrutement et de protection des immigrants ;

4°) Sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes (v. chapitre suivant).

5°) Sur les frais de matériel de services de la justice et des cultes ; sur les frais de personnel et de matériel du secrétariat du gouvernement, de l'instruction publique, de la police générale, des ateliers de discipline et des prisons.

6°) Sur le concours de la colonie dans les dépenses des travaux qui intéressent à la fois la colonie et les communes.

7°) Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés à mettre à la charge des communes et sur les bases de la répartition à faire entre elles ; sur le règlement d'admission dans un établissement public des aliénés dont l'état n'est pas compromettant pour l'ordre public et la sûreté des personnes.

8°) Sur l'établissement, le changement ou la suppression des foires et marchés.

Le Sénatus-Consulte de 1866 laissait à un règlement d'administration publique le soin de déterminer le mode d'approbation des délibérations des conseils généraux. Ce règlement porte la date du 11 août 1866. En vertu de ce texte, les délibérations des assemblées locales sur les emprunts, l'acceptation ou le refus des dons et legs donnant lieu à réclamation ou contenant des charges ou affectations immobilières et celles portant sur le mode de recrutement et de protection des immigrants sont soumises à l'approbation d'un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique,

Les conditions ayant motivé l'adoption de ce régime étaient tirées de l'exemple même de la Métropole. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les emprunts, on pensa qu'il y aurait de véritables inconvénients à ce que les conseils généraux, même avec l'approbation des gouverneurs, pussent les contracter.

Une facilité trop grande accordée à ce sujet aurait nécessairement pour conséquence de grever l'avenir. La première autorité de la colonie aurait elle-même souvent bien de la peine à résister à l'entraînement général lorsqu'il s'agirait d'exécuter en peu de temps des travaux importants et utiles auxquels on aime toujours à rattacher le souvenir de son administration (1).

D'autre part, c'était un principe général déjà admis dans notre droit public en France, qu'il faut un acte du chef de l'Etat pour statuer sur les dons et legs faits à des établissements publics. L'arrêté du 4 pluviôse, an XII et les décrets des 12 août 1807 et 30 décembre 1809 sont explicites à cet égard ; et si postérieurement on a pensé que le Conseil d'Etat ne devait pas être appelé à prononcer lorsqu'il n'y avait ni affectations immobilières ni réclamations, on a toujours admis que dans le cas contraire les prescriptions devaient être observées. Il y a dans l'examen de ces affaires des considérations d'ordre public qui ont toujours fait regarder comme néces-

(1) Rapport à l'Empereur au sujet du mode d'approbation des délibérations des conseils généraux des colonies (14 juillet 1866) du Ministre secrétaire d'Etat de la Marine et des colonies de Chasseloup-Laubat.

saire l'intervention du Conseil d'Etat. Le législateur de 1866 n'a pas voulu soumettre les colonies à un régime différent à ce point de vue de celui de la Métropole.

Quant au recrutement des immigrants et à la protection dont ils doivent être entourés dans nos colonies, c'étaient des questions touchant à des intérêts d'un ordre trop élevé pour qu'on en laissât la réglementation aux mains des autorités coloniales. En effet, souvent le recrutement dans telle ou telle contrée est autorisé en vertu de conventions, de traités avec d'autres puissances et les conditions de protection ont pu faire l'objet de stipulations expresses.

Au surplus les décrets des 13 février et 27 mars 1852 avaient statué sur le mode de recrutement et la protection des immigrants et s'il était utile que les Conseils généraux fussent appelés à faire connaître les améliorations qu'on pouvait introduire dans ce qui existait, il était évident que leurs délibérations sur cet important sujet ne pouvaient être soumises à une autre approbation que celle d'un décret rendu en Conseil d'Etat. Enfin les règles tracées par les décrets de 1852 ainsi que les compétences établies par ces actes, ne pouvaient être modifiées que par des décrets rendus dans la même forme.

L'approbation des délibérations prises par les conseils généraux, en vertu des cinq derniers paragraphes de l'article III, était donnée définitivement par le Gouverneur en conseil privé, sauf toutefois en ce qui concerne

le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes. Le Sénatus-consulte de 1854 avait réservé à un règlement d'administration publique le soin de statuer sur ce dernier objet.

Ce régime qui entraînait nécessairement des lenteurs ne devait pas être maintenu par le législateur de 1866 ; mais comme le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes peuvent toucher à des principes d'ordre public, il sembla, que s'il y avait intérêt à ce que les délibérations de Conseils généraux pussent être rendues provisoirement exécutoires par le Gouverneur en conseil Privé, elles ne devaient devenir définitives qu'en vertu d'un décret du chef de l'Etat rendu sur le rapport du Ministre des colonies. Nous étudierons au chapitre suivant (Pouvoirs financiers des Conseils généraux) la législation nouvelle en cette matière, législation résultant des dispositions de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900.

La loi métropolitaine du 10 août 1871 prévoit des délibérations exécutoires sauf vote suspensif : il s'agit dans l'espèce d'objets pour lesquels l'intérêt de l'Etat se mêle à l'intérêt du département (1). Ces délibérations sont, en principe, définitives, elles s'exécutent d'elles-mêmes sans aucune autorisation gouvernementale, mais le gou-

(1) Acquisitions, aliénations, échanges de propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises, aux tribunaux ; changements de destination des propriétés départementales affectées à l'un des services énumérés, etc... (art. 48 loi 1871).

vernement a le droit d'en suspendre l'exécution. Cette suspension doit être prononcée dans les trois mois à partir de la clôture de la session par décret motivé (art. 49 loi 1871).

Ce régime de suspension n'existe pas aux colonies ; il n'en est nullement question dans le S.-C. de 1866.

En fait il ne constitue pas un avantage pour les conseils généraux de la métropole, la loi de 1871 n'a en effet imposé aucune limite à la durée de la suspension.

3° Délibérations soumises au pouvoir d'inscription d'office.— Cette catégorie de délibérations n'intervient qu'en matière budgétaire.

Les dépenses budgétaires soumises au conseil général se divisent en : dépenses obligatoires et dépenses facultatives. Il a paru indispensable d'organiser un régime permettant à l'autorité supérieure de constater si l'assemblée locale faisait face à ses dépenses obligatoires et en cas de négative de lui imposer ces dépenses elles-mêmes. Ce mécanisme se résume dans le « Pouvoir d'inscription d'office ».

Ce pouvoir se manifeste sous deux formes :

a) Inscription d'office de la dépense.

b) Inscription d'office de la ressource.

L'inscription d'office d'une dépense n'aboutit pas nécessairement à l'inscription d'office d'une ressource. L'assemblée locale peut s'être refusée à inscrire la dépense ; une fois la mesure de coercition prise, elle peut

avoir dans son propre budget des ressources nécessaires pour faire face à ladite dépense et y pourvoir d'elle-même (d'elle-même) sans toute résistance inutile. Ce n'est qu'au cas où elle continue sa résistance et se refuse à créer les ressources nécessaires à l'acquittement de la dépense inscrite, qu'il y a lieu à l'inscription d'office de la ressource consécutive à celle de la dépense.

Cette distinction de deux sortes d'inscription d'office a pour conséquence que le pouvoir qui inscrit d'office une dépense n'est pas nécessairement le même que celui qui inscrit d'office la ressource. En France l'inscription d'office de la dépense est toujours faite par le pouvoir exécutif : préfet ou chef de l'Etat. L'inscription de la ressource au contraire peut émaner soit du Préfet soit du chef de l'Etat seul soit du chef du pouvoir exécutif par décret pris en conseil d'Etat, soit enfin du législateur.

Aux colonies cette intervention différente d'autorités n'existe pas, mais le principe reste le même et l'autorité qui inscrit d'office une dépense ne peut inscrire d'office une ressource que si elle a accompli toute la procédure nécessaire pour constater le double refus et d'inscrire la dépense et d'inscrire la ressource. (V. Chapitre suivant : Pouvoirs financiers des Conseils généraux).

4° Délibérations dépourvues de toute force exécutoire.—

Ce sont celles qui comportent des avis, des vœux et des réclamations. Le Conseil Général d'après l'article 4 du S.-C. 4 juillet 1866, donne son avis sur les change-

ments proposés à la circonscription du territoire, des arrondissements, des cantons et des communes et à la désignation des chefs-lieux ; sur les difficultés relatives à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes ; et en général sur toutes les questions d'intérêt colonial dont la connaissance lui est réservée par les règlements ou sur laquelle il est consulté par le Gouverneur.

Les avis qu'il donne et les vœux qu'il émet n'ont qu'un caractère consultatif, l'administration n'est pas tenue de se conformer aux desiderata formulés par le conseil général.

La consultation peut être obligatoire ou facultative. Quand la loi ou un règlement exige l'intervention de l'assemblée locale, tout acte administratif pris sans cette intervention serait considéré comme entaché d'excès de pouvoir et l'annulation pourrait en être prononcée par le Conseil d'Etat saisi au contentieux.

Le Conseil général peut adresser directement au Ministre des colonies, par l'intermédiaire de son président et sans passer par le Gouverneur, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial de la colonie ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics qui y fonctionnent. Ces réclamations peuvent être formulées sous la forme de vœux, mais ces vœux doivent être absolument limités aux questions « intéressant la colonie » (article 11, S.-C. 4 juillet 1866).

B. — COLONIES RÉGIES PAR DÉCRETS

L'intention du Gouvernement métropolitain d'unifier la législation relative à l'organisation et au fonctionnement des conseils généraux des colonies, se manifeste d'une façon plus évidente encore en ce qui concerne les attributions qui leur sont conférées. A ce point de vue, l'assimilation est presque complète : les décrets spéciaux qui ont institué des conseils généraux dans les colonies soumises au régime de l'article 18 du S.-C. du 3 mai 1854 sont, quant aux attributions de ces conseils, la reproduction presque intégral des dispositions des Sé-natus-consultes de 1854 1866.

En passant en revue chacune des colonies possédant un conseil général, nous noterons les points spéciaux qui les différencient.

a) *Guyane*. — Le décret du 23 décembre 1878 dans l'énumération, semblable à celle du S.-C. de 1866, des matières sur lesquelles le conseil général est appelé à délibérer, sauf approbation de l'autorité supérieure, a ajouté un alinéa emprunté à la loi métropolitaine du 10 août 1871 (article 48) et qui est relatif à « l'acquisition, « l'aliénation, l'échange et le changement des propriétés de la colonie affectées à un service public. »

Les délibérations sur ce point sont approuvées par un arrêté du gouverneur.

L'approbation des délibérations, qui, aux Antilles et à

la Réunion, exige un décret en conseil d'Etat, s'effectue pour la Guyane par décret simple : conséquence de ce fait que cette colonie est soumise au régime des décrets.

Les attributions en matière domaniale du conseil général de la Guyane, comme d'ailleurs des conseils de la Nouvelle-Calédonie et du Sénégal, ont donné lieu à une controverse très vive sur le point de savoir à quelle personne morale appartient la garde du domaine public et la propriété du domaine privé. L'Etat a-t-il un domaine aux colonies ?

Autrefois l'Etat possédait aux colonies un domaine assez considérable, mais la Restauration, avec son système d'autonomie financière, fit « entier abandon aux colonies des revenus locaux quelles qu'en soient la nature et l'origine (1) ». Aussi l'ordonnance du 17 août 1825 sur la constitution du domaine colonial stipule (art. 3) que : « les établissements publics de toute nature et les propriétés domaniales existant dans nos diverses colonies leur seront remis en toute propriété, à la charge de les réparer, de les entretenir et de n'en disposer que sur notre autorisation ». Etaient réservés (article 4) les bâtiments militaires à l'exception des hôpitaux, les fortifications, les batteries, forts et autres ouvrages, qui restaient propriété de l'Etat.

En vertu de ces textes on pensait, et la plupart des auteurs s'accordaient à reconnaître qu'en dehors du do-

(1) Ordonnance du 26 janvier 1825.

maine militaire et du domaine pénitentiaire, le domaine de l'Etat n'existait pas aux colonies. « Tout le domaine « public ou privé est colonial ou local et non pas national », sauf les exceptions indiquées à l'article 4 de l'ordonnance du 17 août 1825 ou prévues par les décrets constitutifs du domaine pénitentiaire.

M. Dialère émit, il y a une vingtaine d'années, une nouvelle interprétation des ordonnances de 1825. D'après sa doctrine, les propriétés domaniales, que l'Etat a entendu céder en 1825, sont simplement les propriétés rurales ; et ce qui prouve bien que telle était sa pensée, c'est une disposition relative aux noirs et objets mobiliers qui ne se trouvaient que là. « D'abandon des terres « vacantes et des biens sans maître il n'est trace nulle « part et il ne pourrait être question, car c'eût été une « cession absolument gratuite, alors que les ordonnances « visaient un but intéressé ». Mais les cours d'eau, les bois et forêts, les terrains sans maître, les biens vacants devraient faire partie, aux colonies, du domaine de l'Etat. C'est grâce à une interprétation abusive du texte de l'ordonnance de 1825 et à la faiblesse des agents chargés de défendre les intérêts de la Métropole que les colonies ont accaparé la totalité des domaines.

Une autre opinion s'est fait jour tout récemment et a été soutenue par M. Demartial en 1897. Cette doctrine nouvelle, tout en acceptant comme possibles et soutenables, les deux interprétations précédentes, fait remarquer que le but poursuivi, en revendiquant pour l'Etat

la propriété domaniale, en particulier la propriété des biens vacants et sans maître est d'en surveiller l'emploi. En fait l'on a toujours agi comme [si les colonies étaient légitimement propriétaires de leur domaine ; d'autre part, l'Etat a toujours le droit de légiférer en matière domaniale, il peut imposer par décret telles règles directrices qu'il lui plaira. Dès lors il n'y a pas lieu de soulever la question de propriété, mais celle de contrôle.

Ce qu'il faut réformer, ce ne sont pas les ordonnances de 1825 qui laissaient ce pouvoir de surveillance, mais les actes qui depuis ont permis aux conseils généraux de disposer du domaine [comme ils l'entendaient. C'est par une modification des attributions des assemblées locales que la question pourra être solutionnée. C'est ce qu'allait faire le gouvernement à l'égard du Conseil général de la Nouvelle Calédonie, puis de celui de la Guyane et plus tard de celui du Sénégal.

Pour les autres colonies où la question offre moins d'intérêts aucune solution juridique n'est intervenue.

L'article 35 du décret du 23 décembre 1878 reconnaissait au Conseil général de la Guyane le droit de statuer d'après les propositions du gouverneur, sur les aliénations de terres domaniales ; des arrêtés locaux [pris en exécution des délibérations de cette assemblée avaient par suite, réglementé le régime des concessions sur les terres du domaine, y compris les biens vacants et sans maître, le domaine étant considéré comme étant purement colonial ou local.

Des difficultés s'étaient élevées à la Guyane à l'occasion de la délivrance des concessions de terres domaniales d'une grande étendue. Le conseil général de cette colonie revendiquait le droit de pouvoir disposer de ces terres sans contrôle et sans limites et certaines délibérations prises à ce sujet avaient soulevé de très vives critiques dans un rapport présenté au Sénat le 12 juillet 1897. L'opinion publique s'émut ; le gouvernement désireux de déterminer la situation juridique du domaine de l'Etat aux colonies nomma à cet effet une commission (3 décembre 1896) dont l'avis fut conforme à la doctrine émise par M. Demartial : mais à côté du droit de contrôle de l'Etat elle proclamait expressément le droit de propriété de l'Etat sur les biens vacants et sans maître. A la suite du rapport de cette commission, le Ministre des colonies, estimant que l'Etat ne saurait laisser le conseil général d'une colonie aliéner à sa guise des territoires qui forment un patrimoine commun à tous les Français ; que la mise en valeur de ces territoires constitue l'œuvre même de la colonisation et intéresse la nation toute entière ; que le pouvoir central ne peut donc se désintéresser de cette mise en valeur, mais que, au contraire tout en faisant une part très large à l'intervention des pouvoirs locaux, il a le devoir de leur tracer des règles directrices, inspirées par l'intérêt général du pays, soumit à l'approbation du chef de l'Etat un projet de décret relatif au domaine de l'Etat à la Guyane.

Ce projet devint le décret du 15 novembre 1898 ; il a été complété par un décret du 11 décembre 1908. Ces deux textes ne sont que la reproduction à peu près intégrale des dispositions des décrets des 10 avril 1897 et 17 janvier 1908 concernant le régime domanial de la Nouvelle Calédonie, où les mêmes difficultés s'étaient présentées quant au droit de l'Etat sur le domaine dans cette colonie.

Les terres vacantes et sans maître font partie du domaine de l'Etat ; c'est par l'affirmation de ce principe que débute l'article premier du décret de 1898.

L'Etat laisse à la colonie l'exploitation de ce domaine ; il en contrôle l'aliénation. Il abandonne à la colonie la totalité des produits de son domaine et les attribue au budget local. D'après le rapport qui précède le décret du 11 décembre 1908, cet avantage est concédé à la colonie « d'abord en représentation des charges de toute nature « que lui occasionne le développement de la colonisation « et ensuite en vertu du principe d'unité financière qui a « prévalu dans la création et la réglementation des budgets locaux ».

Le gouverneur a la charge de la gestion, de la conservation et de la surveillance du domaine. Les terrains domaniaux sont aliénés par voie d'adjudication publique sans que les lots puissent dépasser une étendue de 1.000 hectares. Des concessions domaniales sans conditions d'étendue peuvent également être faites, après avis du Conseil général aux compagnies ou aux particuliers

qui se chargeraient de l'exécution de travaux d'intérêt colonial. Elles doivent être approuvées par décret dans la forme des règlements d'administration publique.

Des ventes de gré à gré peuvent en outre être consenties dans les cas d'enclave, d'indivision, de préemption légale ou d'occupation de bonne foi ; des échanges sont également possibles. Mais au-delà d'une superficie de 1.000 hectares, ces ventes de gré à gré et ces échanges ne sont définitifs qu'après approbation du Ministre des colonies. Le gouverneur est autorisé à accorder des concessions gratuites d'une superficie ne dépassant pas 25 hectares. Enfin la location des terrains domaniaux a lieu aux enchères, par voie d'adjudication publique.

Les décrets de 1898 et 1908 ont produit ce résultat voulu, à savoir d'enlever au conseil général de la Guyane le droit de disposer des terres du domaine.

L'article du décret organique 34 stipule que toute délibération, tout vœu ayant trait à la politique sont interdits au conseil général. Cette interdiction n'est pas expressément formulée pour les Antilles et la Réunion ; nous avons vu que c'est par analogie avec le régime métropolitain et en vertu de principes généraux qu'on a admis en fait que cette interdiction devait s'appliquer aux trois vieilles colonies.

O pourrait contester aux conseils généraux des Antilles et de la Réunion, le droit d'émettre des vœux sur toutes les « questions économiques et d'administration générale », ce droit n'étant pas expressément reconnu

par le S.-C. de 1866, il n'en pourrait être de même pour la Guyane, ainsi qu'il résulte de l'article 34 in fine du décret organique. (1)

b) Inde. — Les attributions du conseil général de l'Inde diffèrent de celles des conseils généraux des Antilles, de la Réunion et de la Guyane en matière de vicinalité ; les pouvoirs qui lui sont conférés sur ce point sont plus étendus. Il statue non seulement sur le classement, la direction et le déclassement, sur les projets, plans et devis, mais encore sur « l'ordre et l'exécution des travaux ».

Il statue également sur les travaux à exécuter sur les fonds de la colonie autres que les routes, et sur les plans et devis qui les concernent (art. 32 § 13 Décret 25 janvier 1879).

Il peut prendre des délibérations définitives sur les offres faites par des associations ou des particuliers pour concourir non seulement aux travaux à la charge de la colonie, mais aussi à toutes les dépenses quelconques d'intérêt colonial c'est-à-dire sur tous les cas d'offres de concours pécuniaire (art. 32 n° 10). Enfin il a qualité pour statuer sur les encouragements à la production coloniale (art. 32 § 16).

L'énumération des matières sur lesquelles le conseil général de l'Inde est appelé à délibérer est à peu près

(1) C'est la reproduction même du dernier alinéa de l'article 51 de la loi du 10 août 187.

la même que celle du décret du 23 décembre 1878 relatif à la Guyane.

L'article 34 du décret de 1879 stipule qu'il est interdit au conseil général de l'Inde de s'occuper des affaires de culte et de caste, lesquelles sont exclusivement réservées au gouverneur.

Le conseil général ne peut communiquer avec les conseils locaux. Tout vœu politique lui est interdit. Il ne peut faire ni proclamation ni adresse.

Le décret du 25 janvier 1879 contient une disposition particulière à l'Inde et qui est relative au droit de pétition. Les habitants des Etablissements, ainsi que ceux des diverses loges et factoreries ont le droit d'adresser des pétitions au conseil général, celui-ci devant les transmettre avec son avis au Gouverneur qui statue sur la suite à leur donner. Le conseil général ne peut recevoir ces pétitions que si elles ont trait aux matières de sa compétence (art. 54) et si elles lui sont adressées pendant la session ordinaire. En outre, les pétitionnaires sont tenus, avant la mise en circulation de leur pétition, d'en déposer une copie au secrétariat général du gouvernement (article 55).

c) *Sénégal*. — Le conseil général du Sénégal a les mêmes attributions que celui de la Guyane sauf en ce qui concerne l'établissement, le changement et la suppression des foires, marchés et escales au sujet desquels il émet un simple avis (article 37 déc. 4 février 1879).

La nécessité de maintenir sur le cours du Sénégal les traités passés avec les populations riveraines, l'influence que le choix des centres d'échange pouvait avoir sur la politique coloniale et sur la diminution des postes militaires, avaient été une nécessité pour le gouvernement de conserver le droit d'intervention directe en ces matières.

En matière domaniale l'ordonnance du 17 août 1825 applicable au Sénégal fut comme à la Guyane le point de départ d'empiétements du service local. Dans les pays d'administration directe, l'aliénation des biens domaniaux était régie par un arrêté du 5 janvier 1887. Les concessions étaient accordées après délibération du conseil général comme dans les autres colonies.

Les mêmes motifs qui déterminèrent le gouvernement à prendre les décrets de 1897 et 1898, ont amené le chef de l'Etat à régler sur les mêmes principes qu'à la Guyane et à la Nouvelle Calédonie, la législation domaniale au Sénégal : c'est ainsi qu'est intervenu le décret du 20 juillet 1900 complété par le décret du 24 octobre 1904.

L'effet de cette législation a été, comme pour la Guyane et la Nouvelle Calédonie, d'enlever au conseil général du Sénégal le droit de disposer des terres du domaine.

d) *Nouvelle Calédonie*. — Le décret du 2 avril 1885 donne une liste très longue des matières sur lesquelles le conseil général est appelé à statuer : c'est à peu de

choses près la reproduction des matières énumérées dans les décrets organiques des conseils généraux des autres colonies régies par décrets. Tout au plus peut-on noter que comme dans l'Inde, le conseil général de la Nouvelle-Calédonie a qualité pour statuer sur les offres de concours à des dépenses quelconques d'intérêt colonial (art. 40 § 9).

Tous les conseils généraux des autres colonies ont qualité pour statuer sur la part contributive à imposer à la colonie dans la dépense des travaux à exécuter par l'Etat et qui intéressent la colonie. En cette matière, le Conseil Général de la Nouvelle-Calédonie n'a qu'un pouvoir de délibération sauf approbation par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 43 et 44).

En matière domaniale, les difficultés que nous avons étudiées pour la Guyane se sont produites en Nouvelle-Calédonie : mêmes empiétements sur le domaine national contesté, même prétention du conseil général de faire prévaloir ses droits de disposition sur les parties vacantes du domaine au détriment de l'Etat. C'est pour cette colonie que la question du domaine fut d'abord résolue : décret du 10 avril 1897. Le rapport précédent le décret rappelle que la déclaration de prise de possession du 20 janvier 1855 a donné à l'Etat, en Nouvelle-Calédonie, sur le sol de la colonie « un droit fondamental et souverain. » Ce droit subsiste toujours et le rapport le proclame en ces termes : « Il importe peu que la contra-

« diction de certains textes 1) ait pu paraître constituer à la colonie des titres contre ce droit ».

Le décret du 10 avril 1897 a été complété par un décret du 17 janvier 1908 : les dispositions de ces textes sont identiques à celles que nous avons étudiées pour la Guyane, sauf quelques points de détail spéciaux. En vertu du principe exprès que les biens vacants et sans maître appartiennent à l'Etat, le Conseil général n'a plus de pouvoirs de décision en matière de concessions ; c'est comme représentant du pouvoir central que le gouverneur donne les petites concessions gratuites ; s'il s'agit de concessions sans étendue le conseil général n'intervient que pour exprimer son avis, la concession définitive n'est aliénée que par un acte du chef de l'Etat.

Tous vœux politiques sont interdits au conseil général. Il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale (art. 46, déc. 1885).

C. — CONSEIL COLONIAL DE COCHINCHINE

Les attributions du conseil colonial de la Cochinchine ne diffèrent guère de celles des conseils généraux que nous venons d'étudier. Elles sont définies actuellement par un décret du 28 septembre 1888, remplaçant le décret du 6 octobre 1887 qui avait lui-même modifié cer-

(1) Tel que l'arrêté local du 11 septembre 1875 qui avait purement et simplement supprimé le domaine de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

tains articles du décret organique du 8 février 1880.

Le Conseil colonial statue sur les mêmes matières que celles énumérées à l'article 35 du décret du 23 décembre 1878 concernant la Guyane, sauf suppression du n° 15 relatif à l'établissement et à l'organisation des caisses de retraites ou autres modes de rémunération en faveur du personnel autre que le personnel emprunté aux services métropolitains (art. 32). Il ne peut délibérer, sauf approbation de l'autorité supérieure, que sur les matières suivantes :

a) Emprunts à contracter et garanties pécuniaires à consentir.

b) Acceptation ou refus des dons et legs faits à la colonie avec charges ou affectation immobilière ou quand ces dons et legs donnent lieu à réclamation.

c) Mode d'assiette et règles de perception des contributions et taxes.

d) Acquisition, aliénation, échange des propriétés de la colonie affectées à un service public (art. 33).

Le Conseil colonial peut adresser au Ministre par l'intermédiaire du Gouverneur ici et non du Président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial de la colonie (art. 31, déc. 8 février 1880). Il n'est nullement question du droit reconnu aux autres conseils quant à l'opinion à fournir sur l'état et les besoins des différents services publics de la colonie (art. 31).

Il est intéressant de signaler la disposition de l'article 34 du décret du 28 septembre 1888 qui déclare « qu'au-

« cun avantage direct ou indirect, sous quelque forme
« que ce soit ne peut être accordé par le conseil colonial
« à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnai-
« res, autrement que sur la proposition de l'administra-
« tion ». Tout vote du conseil colonial émis contrairement à cette disposition est nul et de nul effet. La composition du corps électoral en Cochinchine, assurant aux fonctionnaires une prépondérance numérique dans le choix des conseillers élus au suffrage universel, les élus au conseil colonial, sous la pression électorale, s'étaient laissés aller à des abus contraires aux intérêts des contribuables, distribuant à profusion des avantages pécuniaires et des gratifications ; pour parer dans l'avenir aux excès de zèle des conseillers et prévenir le retour fâcheux d'abus préjudiciables aux intérêts de la colonie, le gouvernement dut intervenir et réserver formellement aux chefs de l'administration l'initiative des propositions d'augmentations et d'avantages pécuniaires quelconques en faveur du personnel administratif.

Toute délibération, tout vœu ayant trait à la politique sont interdits au Conseil colonial (art. 31).

V. — POUVOIRS FINANCIERS DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

En raison de l'importance des attributions des conseils généraux des colonies en matière financière, nous avons cru utile d'y consacrer un chapitre spécial.

A. — ANTILLES ET RÉUNION

En France, la loi de finances votée et promulguée, le budget de l'Etat est définitivement établi ; il est exécutoire ipso facto. Il n'en est pas de même pour les budgets locaux des colonies, une formalité reste à remplir : leur approbation (art. 40 décret 20 novembre 1882). Le budget local passe donc par trois phases successives : Préparation, vote, approbation. Approuvé il est devenu exécutoire suivant les règles édictées par les règlements sur la comptabilité publique.

Le budget local est préparé par le Gouverneur, dans les bureaux du secrétariat général de la colonie. Il est ensuite procédé à la discussion et au vote de ce projet de budget par chapitre.

C'est au conseil général de la colonie que depuis la création des budgets locaux en 1825, on a donné le droit avec des pouvoirs plus (loi de 1833) ou moins (1) (loi de 1841) étendus de voter les dépenses locales et les taxes destinées à les acquitter.

(1) Voir chapitre « Historique ».

En France le projet de budget départemental, préparé par le Préfet, est présenté par lui au conseil général. Il est tenu de le communiquer à la Commission départementale avec les pièces à l'appui dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Aux Antilles et à la Réunion, la même procédure est suivie avec de légères variantes cependant.

Les commissions coloniales instituées dans ces colonies par le décret du 12 juin 1879, n'ont pas les attributions propres dévolues sur le continent aux commissions départementales par la loi du 10 août 1871 : elles n'ont en réalité que les pouvoirs que leur délèguent les conseils généraux pour la décision à intervenir sur telle ou telle affaire spéciale et non sur un ensemble d'affaires.

Quoiqu'il en soit, la commission coloniale doit présenter au conseil général, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par l'administration (art. 13 in fine) et ce à l'ouverture de la session ordinaire.

a) Régime antérieur à la loi de 1900. — Les attributions des conseils généraux en matière financière portent sur l'établissement du budget des dépenses et la création des ressources nécessaires à leur acquittement.

Aux termes du S.-C. du 3 mai 1854, le conseil général vote « 1°) les dépenses d'intérêt local ; 2°) les taxes « nécessaires pour l'acquittement de ces dépenses, à l'exception des tarifs de douane (article 13) » « Les budgets

« et les tarifs des taxes locales, arrêtés par le Conseil général ne sont valables qu'après avoir été approuvés par le Gouvernement » (article 16).

Le conseil délibère aussi sur les contributions extraordinaires et les emprunts à contracter dans l'intérêt de la colonie, sauf approbation par le gouverneur.

Le Sénatus-Consulte du 4 juillet 1866 qui est venu étendre les attributions financières des assemblées coloniales stipule dans son article I § 16 que le Conseil Général « vote également les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie ».

Les délibérations sur ces matières sont définitives, si dans le délai d'un mois, le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, violation d'une loi, d'un sénatus-consulte ou d'un règlement d'administration publique.

En vertu de l'article II dudit S. C. de 1866, le conseil général a qualité pour « voter les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance ainsi que les tarifs de douane sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés dans la colonie. Les tarifs de douane votés par le conseil général sont rendus exécutoires par décret rendu en Conseil d'Etat »

Enfin (article III) le conseil général délibère, sauf approbation par décret simple rendu sur le rapport du Ministre des Colonies sur le « mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes. » Toute-

fois un arrêté du gouverneur en conseil privé, peut rendre les délibérations sur ces objets provisoirement exécutoire (Déc. 11 août 1866).

Ainsi en vertu du S.-G. de 1866, les conseils généraux ont seuls qualité pour déterminer souverainement les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie et en fixer le tarif. Leur droit, il est vrai, est limité à ce vote il ne s'étend pas à l'évaluation des prévisions de recettes qu'il appartient au gouverneur seul de fixer lors de l'arrêté du budget (1). D'autre part les conseils généraux ont l'initiative de l'établissement du mode d'assiette et de perception : on leur laisse le choix des taxes et contributions, la possibilité d'établir de toutes pièces un régime fiscal ; leurs délibérations à ce sujet ne deviennent toutefois exécutoires qu'après avoir été approuvées par décrets, sauf exécution provisoire possible par arrêté du Gouverneur en conseil privée.

Le régime du S.-G. de 1866 était plus libéral que celui établi en France par la loi du 10 août 1871. Les conseils généraux de la Métropole n'ont pas, en effet, le choix de la matière imposable ; ils n'ont pas de recettes propres, la nature de celles qu'ils peuvent se créer est rigoureusement déterminée par la loi. Ce ne sont pas des

(1) Voir en ce sens deux avis des 12 janvier 1892 et 1^{er} mars 1898 avis qui ont conservé toute leur valeur avec la loi du 13 avril 1900.

impôts qu'ils ont le droit de voter, mais seulement des centimes additionnels aux contributions directes. De plus en ce qui concerne la fixation du nombre de ces centimes, les conseils généraux métropolitains sont limités par un maximum déterminé par la loi.

Les conseils généraux des Antilles et de la Réunion, comme d'ailleurs ceux de la Métropole, ont en outre le pouvoir de délibérer sur la création de recettes extraordinaires (emprunts, dons et legs, etc.) ; leurs délibérations sur ce point sont soumises à l'approbation d'un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique (Décret 11 août 1866 et S.-C. 4 Juillet 1866 art. 3)

Le régime établi par le S.-C. du 4 juillet 1866 a duré, en matières de contributions et taxes, jusqu'au 1^{er} janvier 1901, remplacé par celui défini à l'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900. Entre temps, il a subi quelques modifications portant sur les attributions des conseils généraux en matière de droits de douane. La loi du 11 janvier 1892 relative à l'établissement du tarif général des douanes a implicitement enlevé aux conseils généraux le droit de voter les droits de douane et dans son article 6 spécifié que les tarifs d'octroi de mer seront votés par les assemblées locales et rendus exécutoires par décrets (1) rendus sur les rapports des

(1) Sous le régime de 1866, les assemblées locales maîtresses absolues de l'octroi de mer, s'étaient empressées de supprimer en totalité (Martinique 1867) ou en partie (Guadeloupe 1868. Réunion 1873) les droits de douane à l'entrée et de les remplacer par des droits d'octroi de mer, dont ils haussèrent les tarifs. Cette manière de procéder lésait le commerce

Ministres du commerce et des colonies ; ils peuvent toutefois être provisoirement mis en exécution en vertu d'arrêtés du gouverneur.

En matière de dépenses le S.-C. de 1866 reprend la distinction antérieure en dépenses obligatoires et dépenses facultatives. Pour les premières les conseils généraux n'ont aucune initiative : elles s'imposent à eux. Si les dépenses obligatoires ont été omises, dit l'article 8, ou si le gouverneur en conseil privé estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le gouverneur y pourvoit provisoirement à l'aide du fonds des dépenses diverses ou imprévues. Si ce fonds est insuffisant, il en réfère au Ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations. Il est pourvu par le gouverneur en conseil privé, à l'acquittement de ces dépenses au moyen, soit d'une réduction des dépenses facultatives soit d'une imputation sur les fonds libres ou à défaut par une augmentation du tarif des taxes.

La nomenclature des dépenses obligatoires est plus nombreuse que dans la loi de 1871. Ces dépenses obligatoires, complètement assurées, les conseils généraux coloniaux restent libres de développer les allocations des services facultatifs.

métropolitain. La suppression des droits de douanes sur les produits étrangers favorisait leur importation au détriment des produits français. Les protestations qui eurent lieu en France contre les méfaits de l'autonomie douanière des colonies, aboutirent au vote de la loi de 1892 qui établissait l'assimilation douanière.

Si le S.-C. de 1866 imposait aux conseils coloniaux (1) un plus grand nombre de dépenses obligatoires en classant parmi ces dernières des dépenses qui figurent comme facultatives dans le budget départemental, par contre les assemblées coloniales pourraient donner (2) à leurs dépenses facultatives toute l'extension qu'elles désiraient et n'étaient pas comme les conseils départementaux limités à la fois « par un minimum au-dessous duquel ils « ne peuvent jamais descendre et un maximum qu'ils « ne peuvent dépasser ».

L'article 9 du S.-C. de 1866 stipulait que les dépenses facultatives votées par le Conseil général ne peuvent être changées ni modifiées par le gouverneur, sauf le cas prévu par l'article précédent (omission ou insuffisance d'allocations destinées à l'acquittement des dépenses obligatoires) et à moins que les dépenses facultatives n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice après prélèvement des dépenses obligatoires. C'est au Ministre des colonies alors qu'il appartient de prononcer définitivement sur ces changements ou modifications.

b) Régime actuel. Loi du 13 avril 1900.—Une première

(1) Postérieurement au S.-C. de 1866 le nombre des dépenses obligatoires a été augmenté : loi du 11 janvier 1892 ajoutant les dépenses (matériel et personnel) du service des douanes ; loi de finances du 29 avril 1897 ajoutant les frais de représentation des gouverneurs ; lois de Finances du 13 avril 1898 ajoutant les dépenses du service de l'immigration.

(2) L'article 61 de la loi métropolitaine (modifié depuis par une loi du 30 juin 1907) ne comportant que cinq catégories de dépenses obligatoires au lieu de dix que comportait l'article 7 du S.-C. de 1866.

re atteinte au régime du S-C. de 1866 avait été apportée, avons-nous dit, par la loi douanière du 11 janvier 1892. Nous devons noter aussi qu'une loi de Finances du 28 avril 1893 apporta, théoriquement tout au moins, une modification restrictive au régime institué par l'Empereur. On avait remarqué en 1893, que deux colonies seulement, la Cochinchine et l'Inde, prenaient leur part, une très petite part, des dépenses générales de l'Etat ; que la Guinée et la Côte d'Ivoire couvraient par leurs propres recettes, la totalité de leurs dépenses, y compris celles du gouvernement ; que les établissements français du golfe de Bénin payaient intégralement leurs dépenses civiles ; qu'enfin toutes les autres colonies étaient onéreuses aux contribuables français.

Dans son rapport sur le budget du service colonial de l'exercice 1893, M. le député Chautemps exposa que le Sénatus-consulte de 1866 ne permettait d'imposer de contingent aux colonies que « jusqu'à concurrence du « remboursement des dépenses civiles maintenues au « compte de l'Etat (1) », formule qui excluait clairement toute participation (article 6) aux dépenses militaires faites dans la colonie elle-même en vue de sa propre protection, ainsi d'ailleurs que toute participation aux dépenses générales de l'Etat.

Estimant que tous les citoyens français sur quelque continent qu'ils habitent sont égaux devant l'impôt, que

(1) Traitement du gouverneur, dépenses du personnel de la justice, des cultes et du service du trésorier payeur.

les colonies aussi bien que les départements doivent être tenues d'acquitter intégralement leurs dépenses locales, leurs dépenses militaires comme leurs dépenses civiles, sauf le cas d'insuffisance de leurs ressources, et de contribuer en proportion de leurs facultés aux dépenses générales de l'Etat ; qu'en proclamant ce principe pour les colonies on pourrait vraisemblablement mettre un terme à l'exagération manifeste de leurs dépenses ; il déposa à la Chambre la proposition législative suivante qui devint l'article 42 de la loi de finances du 28 avril 1893 : « La contribution des colonies aux dépenses civiles et militaires » qu'elles occasionnent et aux charges générales de « l'Etat est fixée pour l'exercice 1893 à 100. 000 francs . »

C'était une pure manifestation de principe (1) ; légère modification apportée en fait au S.C. du 4 juillet 1866.

C'est dans la loi de finances du 13 avril 1900, article 33, dont les dispositions n'ont été rendues applicables qu'à partir de 1901, qu'est contenue l'atteinte la plus considérable apportée au régime financier du Sénatus-consulte. La caractéristique de cette réforme a été de modifier profondément, en les restreignant, les pouvoirs financiers des conseils généraux des colonies.

De même que sous le régime de la loi de 1833, les

(1) La contribution annuelle imposée depuis 1893 aux colonies a disparu avec la loi de 1900 et a fait place à un contingent qui peut être imposé aux colonies jusqu'à concurrence des dépenses militaires effectuées sur leur territoire.

conseils généraux coloniaux sous l'empire du Sénatus-consulte, ne surent pas user avec une pondération des pouvoirs qui leur avaient été concédés. Les uns, on le vit, s'insurgèrent contre les lois métropolitaines et y faire échec ; les autres n'hésitèrent pas à violer les règlements, obligeant les gouverneurs ou le Ministre à user avec rigueur de leurs droits ; tous se montrèrent unanimement incapables d'administrer avec une sage économie les finances locales.

La Chambre d'Agriculture de Pointe à Pitre constatait ce gaspillage et ses remarques peuvent s'étendre à tous nos établissements dotés d'assemblées locales. « Notre budget colonial est de cinq millions, celui des communes de 2 millions 1/2, au total 7 millions 1/2 qui se dépensent et se gaspillent en dépenses administratives et la production de la colonie est à peine de 15 millions, seize dans les années les plus favorables. Nos dépenses administratives s'élèvent donc à 50 0/0. C'est là une énormité ».

Inquiets de l'accroissement énorme des dépenses qu'occasionnent à l'Etat les colonies, les pouvoirs publics s'émurent.

Une commission, dite des budgets locaux, fut nommée le 30 janvier 1899 qui, préconisant l'idée d'autonomie financière des colonies, celles-ci devant garder leurs revenus et supporter toutes les dépenses effectuées chez elles, sauf celles qui seraient dictées par un intérêt national, proposa des modifications profondes quant aux pouvoirs financiers des conseils généraux.

Malgré la protestation des assemblées coloniales, la réforme proposée par la Commission des Budgets locaux, adoptée par le gouvernement et la commission du Budget, aboutit au vote de l'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900 ainsi conçu : « Le régime financier des colonies est modifié à partir du 1^{er} janvier 1901, conformément aux dispositions suivantes :

« § I. Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportés en principe par les budgets des colonies.

« Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat.

« Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées.

« § II. Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

a) « Dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que ; 1^o) Aux dettes exigibles ;

« 2^o) Au minimum du traitement du personnel des secrétariats généraux. Ce minimum est fixé par décret ;
« Aux traitements des fonctionnaires nommés par décrets.

« 3^o) Aux frais de la gendarmerie et de la police et à ceux de la justice ;

« 4^o) Aux frais de représentation du gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel,

« aux frais de son secrétariat et autres dépenses imposées par des dispositions législatives.

« Mais dans ces mêmes colonies, l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur.

(a) « Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixés pour chaque colonie par décret en Conseil d'Etat.

« Dans la limite du maximum, le montant des dépenses obligatoires est fixé, s'il y a lieu, par le ministre des colonies. Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives.

§ III. Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

« Ces délibérations ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat.

« En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs ou taxes proposés par un conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau. Jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les bases anciennes. »

La disposition Chautemps de la loi de finances du 28 avril 1893 était abrogée par la formule même du § 1 de l'article 33 de la loi de 1900. « C'est la loi de 1893

retournée », déclarait le Ministre des Colonies, « l'Etat
« ne reçoit plus de contingents des colonies, mais ne
« paie plus leurs dépenses. Les colonies reçoivent des
« subventions de l'Etat, mais elles supportent toutes
« leurs charges. »

La division du budget local des dépenses donnée par le S.-C. de 1866 (article 7) en deux sections comprenant : la première les dépenses obligatoires, la seconde les dépenses facultatives est maintenue. C'est à peu près tout ce qui reste désormais dudit Sénatus-consulte au sujet des dépenses locales. La législation des dépenses obligatoires est complètement modifiée. La nomenclature et le maximum en seront établis, dit le § II de la loi de 1900, par décret pris en Conseil d'Etat pour chacune des colonies. Dans la limite du maximum le montant de ces dépenses obligatoires est fixé, s'il y a lieu, par le Ministre des colonies.

Les colonies sont tenues de se conformer au montant des dépenses obligatoires qui a été expressément déterminé par le Ministre en deçà du maximum fixé.

En matières de dépenses facultatives, les conseils généraux conservent tous leurs pouvoirs : ils peuvent proposer des augmentations ou des diminutions dans les crédits proposés.

On ne leur reconnaît pas le droit de fixer ou de modifier les cadres et traitements du personnel des services de la colonie. Dans un arrêt du 7 juin 1889, (qui conserve toute sa vigueur avec la loi de 1900), le Conseil d'Etat

statuant au contentieux (Martinique) a reconnu que si le Conseil Général a le droit de fixer la somme totale affectée au personnel de chaque service et si le gouverneur est tenu de se mouvoir dans la limite des crédits votés à cet effet par l'assemblée coloniale, il appartient exclusivement à ce fonctionnaire de fixer ou de modifier les cadres et le traitement du personnel des divers services.

En conséquence une délibération par laquelle le Conseil général proteste contre le refus de l'administration de se conformer aux votes du dit conseil fixant les cadres et le traitement du personnel des services de la colonie et invite l'administration à appliquer à l'avenir ses décisions sans aucune modification, est prise en dehors des attributions légales de cette assemblée et le gouverneur agit dans la limite du pouvoir que lui confère l'article 13 du Décret du 26 juillet 1854 en en prononçant l'annulation.

Cette jurisprudence que l'on rencontre auparavant dans un arrêt du 17 février 1882, a été consacrée par l'article 50 du décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies ainsi conçu : « Des arrêtés
« des gouverneurs rendus en conseil privé fixent ou mo-
« difient, dans la limite des crédits votés par le conseil
« général, les cadres des divers services publics de la
« colonie ainsi que les traitements et allocations aux-
« quels ont droit les agents désignés dans ces ca-
« dres. »

En exécution du § II de la loi de 1900, est intervenu un premier décret en conseil d'Etat du 21 août 1900 indiquant la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires pour les colonies d'Amérique et de la Réunion ; ce premier décret a été remplacé par d'autres sensiblement identiques quant à leur teneur. Le dernier en date est du 28 décembre 1909 qui a fixé la nomenclature des dépenses obligatoires jusqu'au 31 décembre 1912 pour les colonies d'Amérique et la Réunion.

En ce qui concerne la nomenclature, ces actes divers ont déterminé une longue liste de dépenses obligatoires comprenant celles énumérées par le S.-C. de 1866 et les lois de finances, auxquelles ont été ajoutées celles « que supportait jusqu'ici la Métropole. » Elles sont afférentes aux services-ci-après : gouvernement (personnel et matériel) ; secrétariat général ; justice ; cultes ; prisons ; instruction publique ; police générale (part qui revient à la colonie) ; police sanitaire ; douane ; gendarmerie ; Trésor ; fonds des dépenses diverses et imprévues ; accessoires de solde du personnel des services obligatoires ; dettes exigibles ; immigration : frais de recouvrement des contributions indirectes ; impression des budgets et comptes : frais d'entretiens et grosses réparations des bâtiments des services obligatoires ; aliénés ; enfants assistés.

Les maxima ont été fixés en tenant compte de la nécessité de réaliser toutes les économies désirables afin

que les colonies puissent supporter toutes les dépenses civiles et de gendarmerie ; on s'est efforcé de réduire autant que possible les charges que l'administration peut imposer d'office à la colonie.

Les prérogatives des assemblées coloniales au sujet des dépenses facultatives n'ont pas été modifiées, avons-nous dit, mais les conseils généraux des colonies d'Amérique et de la Réunion doivent assurer un plus grand nombre de dépenses obligatoires ; d'autre part, ils sont dans l'impossibilité, eu égard aux forces contributives du pays, d'augmenter dans de fortes proportions les impôts existants ou d'en créer de nouveaux sans soumettre leurs délibérations à l'approbation légale : il s'ensuit que leurs pouvoirs sur les dépenses facultatives intacts en droit, sont amoindris en fait.

On s'est demandé si les maxima fixés par décrets en conseil d'Etat constituaient une limite impérative pour les conseils généraux ? Les assemblées locales peuvent-elles doter un chapitre obligatoire d'une somme supérieure au maximum prévu par l'administration ? Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 7 juillet 1903 s'est prononcé pour l'affirmative, « Considérant que les maxima...
« ont été prévus dans l'intérêt des colonies afin d'arrê-
« ter aux chiffres strictement nécessaires la dotation des
« services dont la charge leur était imposée ; qu'il s'en-
« suit que ces maxima ne constituent une limite que
« pour le droit d'inscription d'office et qu'il est loisible
« aux conseils généraux de les dépasser, l'excédent revê-

« tant alors le caractère facultatif, avec toutes les conséquences qu'y attachent en particulier les articles 8 et « 9 du S.-C. du 4 juillet 1866 ».

Il semble que cette jurisprudence vienne détruire l'objet même et l'utilité de la fixation des maxima : les conseils généraux ont ainsi la faculté de relever sans nécessité les dépenses obligatoires de personnel ou autres, l'excédent devient une dépense facultative mais n'en a pas moins pour effet d'aller à l'encontre du but recherché par le législateur, à savoir d'apporter des économies dans les budgets locaux et partant du budget de l'Etat. Le § III de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 a restreint notablement les pouvoirs des conseils généraux quant à l'établissement des taxes et contributions nécessaires pour l'acquittement des dépenses des colonies. Ils ne votent plus les tarifs des taxes et contributions, prérogatives qu'ils tenaient du S.-C. de 1866 (art. 1). Désormais « ils délibèrent sur le mode d'assiette » les taxes « et les règles de perception des contributions et « taxes autres que les droits de douane qui restent sou-
« mis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892 ». Leurs pouvoirs sont maintenant les mêmes qu'il s'agisse des tarifs ou du mode d'assiette et leurs délibérations à cet égard ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat. En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs ou taxes proposés par un conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau et jusqu'à l'approbation du

Tribunal administratif, la perception se fait sur les bases anciennes : le gouverneur n'a plus ainsi la faculté de rendre provisoirement exécutoires les délibérations des conseils généraux sur ces matières (en ce sens Conseil d'Etat 7 juillet 1903).

Le Conseil d'Etat ne peut apporter aucune modification aux propositions dont il est saisi ; il ne lui appartient pas de se substituer au conseil général ; il ne peut ou qu'approuver ou rejeter les tarifs et les taxes qui lui sont soumis. Toutefois, on admet (Conseil d'Etat 7 juillet 1903) que les parties des délibérations acceptées par le Conseil d'Etat sont valables, les conseils généraux n'ayant à délibérer à nouveau que sur celles des innovations votées ayant provoqué des critiques ; les tarifications nouvelles sont valables dans la limite des chiffres adoptés par le Conseil d'Etat, l'excédent seul se trouvant frappé de caducité. La loi de 1900 a donné ainsi au Conseil d'Etat un pouvoir de décision propre, qui ne paraît pas cadrer avec l'esprit de la loi organique du 24 mai 1872, qui n'a concédé à cette haute assemblée que des attributions purement consultatives. En vertu des pouvoirs nouveaux qui lui sont concédés par la loi de finances de 1900, le gouvernement n'aurait pas la faculté de prendre un décret qui ne serait pas conforme à la décision que le Conseil d'Etat aurait adoptée en matière de taxes coloniales conformément au § III de la loi de 1900.

L'acte du chef du pouvoir exécutif intervenant contrairement à l'avis du Conseil d'Etat pourrait être considéré

comme entaché d'illégalité ; les contributions et taxes établies conformément à cet acte seraient nulles.

En fait tous les décrets intervenus jusqu'ici sur ces matières ont été pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

En résumé les pouvoirs financiers des conseils généraux des colonies, sensiblement restreints depuis 1901, sont encore plus étendues que dans la Métropole. Ils conservent le droit de délibérer non seulement sur le mode d'assiette et les règles de perception, mais encore sur les tarifs mêmes de ces taxes : l'éloignement des colonies justifie cette amplitude de pouvoirs.

Tout budget comprend des recettes et des dépenses. Les recettes sont de deux catégories : ordinaires et extraordinaires. Les recettes ordinaires sont (art. 42 déc. 20 novembre 1882) :

- a) Les taxes et contributions de toute nature votées par les conseils compétents ;
- b) Les droits de douane ;
- c) Les revenus des propriétés coloniales ;
- d) Les produits divers dévolus au service local ;
- e) Les subventions accordées par la Métropole.

Cette énumération n'est pas limitative et n'exclut pas tout autre imposition régulièrement assise et ne figurant pas dans cette nomenclature.

Les droits de douane, recette la plus importante après l'impôt, sont actuellement perçus dans les conditions de la loi du 11 janvier 1892. Le régime douanier métropolitain est étendu aux Antilles et à la Réunion. Les

produits étrangers qui y sont importés sont soumis aux mêmes droits qu'en France (§ 3 article 3). Une exception peut être faite à cette règle : des décrets en forme de règlements d'administration publique rendus sur la proposition du Ministre des colonies et après avis des conseils généraux peuvent déterminer certains articles qui seraient dans ce cas soumis à une tarification spéciale (§ 4). De plus ces conseils peuvent prendre des délibérations pour demander des exceptions au tarif métropolitain : ces délibérations devront être homologuées par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique (article 4).

Quant aux produits originaires d'une colonie française, qui seront importés dans une autre colonie, ils sont exempts de tous droits de douane (article 5). Lorsqu'un produit étranger importé dans une colonie française est réexporté dans une autre, il ne paie dans cette dernière que la différence entre les droits du tarif local et ceux du tarif de la colonie d'exportation (art. 5).

Les recettes extraordinaires sont (article 51 déc. 20 nov. 1882) :

a) Les contributions extraordinaires votées dans les mêmes conditions que les contributions ordinaires ;

b) Les prélèvements sur la caisse de réserve effectués par arrêté de l'autorité locale (1) après autorisation du Conseil général (article 48, déc. 20 nov. 1882).

(1) Notons en passant que ces prélèvements sont faits par décrets pour les colonies dont les budgets sont approuvés par décrets (Indo-Chine moins la Cochinchine ; A. O. F. dont le Sénégal ; Afrique Equatoriale).

c) Le produit des emprunts et autres ressources extraordinaires spécialement affectées à des travaux ou entreprises d'utilité publique.

En matière d'emprunts l'article 53 du décret du 20 novembre 1882 a reproduit les dispositions du S.-C. de 1866 et du décret du 11 août 1866.

C'est le conseil général qui délibère sur les emprunts à contracter et sur les garanties pécuniaires à consentir ; les délibérations de l'assemblée locale à ce sujet sont approuvées par décret rendu en la forme de règlements d'administration publique.

Les recettes ordinaires et extraordinaires sont destinées à faire face à deux ordres de dépenses ordinaires ; les dépenses facultatives et les dépenses obligatoires et aux dépenses extraordinaires.

Le budget, une fois délibéré par le Conseil Général, est arrêté et rendu exécutoire en conseil privé par le gouverneur de la colonie (S.-C. 4 juillet 1866, art. 5 et Déc. 20 novembre 1882, art. 40).

Quels sont les pouvoirs du gouverneur en ce qui concerne l'approbation des délibérations budgétaires du conseil général ? Il est bien évident que le gouverneur, à qui est présenté un budget local en équilibre et qui a pourvu à toutes les dépenses obligatoires, ne peut qu'approuver purement et simplement et rendre exécutoire ce budget. Il semble que le gouverneur ne puisse aller à l'encontre des délibérations de l'assemblée que dans deux cas :

a) Lorsque le conseil général lui présente un budget en déficit ;

b) Lorsque dans un budget une ou plusieurs dépenses obligatoires ont été omises ou si les crédits votés par le conseil général au titre des dépenses obligatoires sont insuffisants.

Dans le premier cas, budget en déficit, la disposition de l'article 9 du S.-C. du 4 juillet 1866 reste applicable. Le gouverneur peut modifier ou changer les dépenses facultatives votées par le Conseil général, dans le cas où celles-ci excéderaient les ressources ordinaires après prélèvement des dépenses obligatoires. Le Ministre des colonies prononcera définitivement sur les changements ou modifications apportées par le Gouverneur au budget voté par le conseil général.

Dans le second cas, omission ou insuffisance dans les prévisions des dépenses obligatoires, le gouverneur tient ses pouvoirs de l'article 8 du S.-C. du 4 juillet 1866 combiné avec l'article 33 de la loi de 1900. Le gouverneur doit pourvoir provisoirement aux dépenses obligatoires omises ou insuffisamment prévues, à l'aide du fonds des dépenses diverses et imprévues, crédit qui figure obligatoirement au budget. C'est seulement en cas d'insuffisance de ce fonds que le Gouverneur est tenu d'en référer au Ministre et de proposer à ce dernier, qui statuera par arrêté, l'inscription d'office des dépenses omises ou l'augmentation des allocations insuffisantes. Le Gouverneur pourvoit ensuite, en conseil privé, à l'ac-

quittement des dépenses obligatoires inscrites d'office par le Ministre soit par une réduction des dépenses facultatives soit par une imputation sur les fonds libres.

Depuis la loi de 1900 le gouverneur n'a plus dans son choix des moyens d'acquittement celui de relever le tarif des taxes locales (article 8, S.-C. 4 juillet 1866 in fine). Ainsi en a décidé le Conseil d'Etat dans un avis du 7 juillet 1903 : Il estime que le régime institué par l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, qui ne laisse au conseil général qu'un simple droit de délibération, sous réserve de l'approbation centrale, sur les tarifs des taxes ne peut se concilier à ce point de vue avec le système mis en vigueur par le S.-C. de 1866 qui rendait l'assemblée locale maîtresse absolue de ces mêmes tarifs. La prérogative reconnue en l'espèce au Gouverneur s'expliquait dans ce second régime ; elle ne se justifierait pas dans le premier, l'intervention du Conseil d'Etat pouvant toujours permettre de corriger dans la mesure nécessaire les délibérations de l'assemblée locale en matière de tarifs et la perception des taxes se faisant sur les bases anciennes jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise.

L'article 10 du S.-C. du 4 juillet 1866 avait envisagé une hypothèse que le décret du 20 novembre 1882 a reproduite dans son article 30, celle où le conseil général ne se réunirait pas, par cas de force majeure, impossibilité matérielle ou refus ou s'il se séparait avant d'avoir voté le budget. Le Ministre des Colonies, alors,

établirait d'office le budget local sur la proposition du gouverneur en conseil privé. Si le Ministre ne pouvait être appelé, malgré toute la diligence de l'administration locale, à régler en temps utile le budget, le gouverneur devrait pourvoir provisoirement en conseil privé à l'ouverture des douzièmes nécessaires en recettes et en dépenses se conformant, d'ailleurs de la façon la plus formelle aux fixations du budget précédent. (1)

Après la fixation du budget, les crédits votés peuvent se trouver insuffisants : les suppléments de crédit doivent être votés par le conseil général et approuvés par le gouverneur. En cas d'urgence et si le conseil général ne peut être réuni en session extraordinaire, ces crédits sont autorisés par le gouverneur en conseil privé, mais il doit les soumettre au vote du conseil général dans sa plus prochaine session (art. 49 déc. 20 nov. 1882). Avis de ces arrêtés doit être immédiatement donné au Ministre des colonies.

Le Conseil d'Etat a eu tout récemment l'occasion de se prononcer sur l'application de la disposition de l'article 49 du décret de 1882 relative à l'ouverture de crédits supplémentaires par simple arrêté du gouverneur. Le gouverneur de la Martinique, désireux d'enrayer le plus tôt possible, une épidémie de fièvre jaune, menaçante, avait pris sur lui d'autoriser, par un arrêté du 11 décembre 1908, un prélèvement d'office de 200.000 francs sur

(1) Instructions du 23 août 1866 du Ministre Secrétaire d'Etat de la marine et des colonies de Chasseloups-Laubat.

la caisse de réserve, en décidant que cette somme figurerait aux recettes extraordinaires du budget de 1908 et aux dépenses du même exercice, au titre : « dépenses occasionnées par une épidémie. »

Le Président du conseil général de la Martinique réclama du Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêt du 11 décembre 1908, arguant de l'irrégularité de l'opération, le conseil général, à la date où fut pris l'arrêté critiqué, se trouvant précisément en session ordinaire.

L'urgence, faisait remarquer le président du conseil, n'empêchait donc pas de le saisir utilement de l'ouverture de crédit proposé et il y a eu là violation certaine des principes établis par l'article 5 du S.-G. de 1866 et les articles 48 et 49 du décret du 20 novembre 1882. Le haut tribunal administratif reconnaissant le bien fondé de la protestation du conseil général de la Martinique, a annulé l'arrêté qui lui était déféré (14 janvier 1911), « le gouverneur ayant manifestement excédé ses pouvoirs ».

Le conseil général intervient après l'exécution du budget local, lors du compte définitif de l'exercice. Les articles 107 et 109 du décret du 20 novembre 1882 stipulent que le compte définitif est présenté au conseil privé dans les trois mois qui suivent l'expiration de l'exercice et soumis au Conseil général, dans la session ordinaire, qui entend et débat les comptes présentés.

B. — COLONIES RÉGIES PAR DÉCRETS.

Sous le régime du Sénatus-Consulte du 4 juillet 1866, pour les Antilles et la Réunion, et des décrets spéciaux qui dans la suite ont organisé des conseils généraux dans diverses colonies soumises au régime des décrets, les règles financières adoptées et les attributions budgétaires des assemblées coloniales étaient à peu près semblables et si elle variaient d'une colonie à l'autre, les différences cependant n'étaient guère sensibles.

L'examen des divers décrets qui après 1866 ont doté la Guyane, l'Inde, le Sénégal et la Nouvelle-Calédonie de conseils généraux, nous montre avec une évidence parfaite que les rédacteurs de ces actes organiques se sont nettement inspirés du S.-C. du 4 juillet 1866. L'uniformité financière était la règle pour toutes nos possessions d'Amérique, d'Océanie, d'Afrique et d'Asie.

Cette assimilation financière subsiste dans le principe, sauf la restriction suivante apportée par la loi de 1900 et qui porte sur la nomenclature des dépenses obligatoires et les pouvoirs concédés aux conseils généraux en matière de dépenses facultatives.

La partie du chapitre consacrée au régime financier des colonies régies par décrets, ne portera donc que sur ce double point de vue. Sur toutes les autres matières, les attributions financières des assemblées locales sont conformes à celles envisagées sous l'alinéa A du présent chapitre.

a) *Guyane*. — Les dispositions de l'article 33, § II relatives à la fixation de la nomenclature et du maximum des dépenses obligatoires dans les colonies des Antilles et de la Réunion sont applicables à la Guyane, qui se trouve replacée sur ce point au rang des vieilles colonies. « Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion... » stipule le § II de l'article 33.

Tout ce que nous avons dit au sujet des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives dans l'aliéna A s'applique à la Guyane. Le régime douanier dans cette colonie est le même que celui de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

En matière de législation des dépenses obligatoires et facultatives, nous avons vu que la loi de finances de 1900 a divisé nos colonies à conseils généraux en deux groupes bien distincts : d'une part les colonies d'Amérique (Guadeloupe Martinique, Guyane) et la Réunion, d'autre part les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, L'Inde, le Sénégal, et la Nouvelle Calédonie formant le second groupe, sans aucune sous distinction entre elles, nous ne croyons pas utile de faire des subdivisions de chapitre pour chacune de ces trois colonies

Nous étudierons les particularités du régime financier des colonies du second groupe sous une seule rubrique.

b) *Inde, Sénégal et Nouvelle Calédonie*. — Les attributions des conseils Généraux de ces colonies en matière

de taxes et contributions sont réglées par l'article 33 § III de la loi du 13 avril 1900 (V. alinéa A : leurs pouvoirs quant à l'inscription des dépenses à prévoir au budget local sont déterminés par l'article 33 de la même loi § II ainsi conçu : « Les dépenses inscrites au « budget des colonies pourvues de conseils généraux « sont divisées en dépenses obligatoires et dépenses fa- « cultatives.

« Dans les Colonies d'Océanie et des continents d'Afri- « que et d'Asie, les dépenses obligatoires ne peuvent se « rapporter que :

« 1°) Aux dettes exigibles ;

« 2°) Au minimum du traitement du personnel des « secrétariats généraux. Ce minimum est fixé par dé- « cret.

« Aux traitements des fonctionnaires nommés par dé- « cret.

« 3°) Au frais de la gendarmerie et la depolice et à ceux « de la justice :

« 4°) Aux frais de représentation du gouverneur, « au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel, « aux frais de son secrétariat et aux autres dépenses im- « posées par des dispositions législatives (1).

« Mais dans ces mêmes colonies, l'initiative des pro- « positions de dépenses est réservé au gouverneur ».

(1) Notons que depuis le décret du 18 octobre 1904, le budget du Sénégal n'a plus à supporter les dépenses de la douane et de la justice sauf la justice indigène qui incombe désormais au budget général de l'A. O. F.

La nomenclature de la loi de 1900 est beaucoup moins longue que celle résultant des divers actes organiques.

Le paragraphe final de ce § II de l'article 33 loi de 1900, se termine par ces mots « et autres dépenses imposées par des dispositions législatives ». Ces mots ont donné lieu à une difficulté d'interprétation. On pouvait se demander, en effet, si parmi ces dépenses imposées par « des dispositions législatives », devaient figurer toutes celles que le pouvoir exécutif agissant en vertu de la délégation qu'il tenait de l'article 18 du S.-C. du 3 mai 1854, avait par des décrets, antérieurement à la loi de 1900 déclarées obligatoires. Ou bien ne fallait-il pas admettre que le Parlement avait rétroactivement effacé le caractère obligatoire de cette catégorie de dépenses et que l'on ne devait plus désormais donner la dénomination « obligatoire » qu'aux dépenses énumérés dans le § II de l'article 33 de la loi de 1900 et à celles qui ont été (Loi du 11 janvier 1892) et seront imposées comme telles par des lois ?

Le Conseil d'Etat s'est prononcé pour l'interprétation restrictive, dans un avis du 20 février 1901 appuyé d'arguments irréfutables. Considérant, qu'il résulte tant de la littéralité de ses termes que de la discussion à laquelle elle a donné lieu devant les Chambres, que la disposition à interpréter a eu pour objet de substituer, dans la fixation des dépenses obligatoires à la charge des colonies d'Océanie, de l'Afrique continentale et d'Asie,

l'intervention du législateur à celle du pouvoir exécutif ; qu'elle se motivait d'après les déclarations de ses promoteurs, par le devoir de mettre fin à un régime, qui, en multipliant les dépenses obligatoires, immobilisait la majeure partie des crédits budgétaires, au détriment du droit de contrôle et de disposition des corps élus ; que pour parer à cet inconvénient la loi de 1900 après avoir repris dans les décrets antérieurs pour se l'approprier, une portion de la nomenclature des dépenses obligatoires, spécifie que les dépenses non dénommées devront, pour y figurer, être imposées par des dispositions législatives ; que cette dernière expression ne saurait s'entendre des mesures par lesquelles le chef du pouvoir exécutif régit, en vertu de l'article 18 du S.-C. de 1854, les colonies autres que les Antilles et la Réunion ; que si en effet cet article confond, au profit d'une autorité unique les attributions exécutives et législatives, la disposition nouvelle constitue précisément un essai de distinction entre ces pouvoirs et qu'elle perdrait toute portée et toute signification à être interprétée autrement ; qu'il n'est pas davantage possible d'arguer du principe de non-rétro-activité des lois énoncé dans l'article 2 du C. C. pour consolider à titre permanent, l'énumération des dépenses obligatoires telle qu'elle a été jusqu'ici dressée dans les budgets des diverses colonies intéressées, et limiter l'effet de la loi du 13 avril 1900 aux seules dépenses non encore classées comme obligatoires auxquelles l'administration prétendrait attacher le caractère ; qu'en

effet le principe inscrit en tête des dispositions destinées à régir les rapports des particuliers entre eux, ne saurait être étendu aux actes réglant l'action du gouvernement sur les assemblées locales, les délégations souscrites par la puissance publique ne participant à aucun degré de la nature des contrats et restant toujours susceptibles de restriction ou d'accroissement au gré du législateur, juge souverain des nécessités et des circonstances ; le Conseil d'Etat a émis l'avis que le caractère de dépenses obligatoires ne devait être reconnu dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie qu'à celles qui sont limitativement déterminées au § II de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 ou qui résulteraient d'une addition votée par le Parlement.

En rapprochant pour les deux groupes de colonies, Antilles, Réunion et Guyane d'une part, Inde, Sénégal et Nouvelle-Calédonie d'autre part, les nomenclatures des dépenses obligatoires respectivement établies par des décrets en Conseil d'Etat et la loi de 1900, on s'aperçoit qu'un régime plus large a été concédé aux conseils généraux du second groupe. Par contre, pour ce qui concerne les dépenses facultatives, l'Inde, le Sénégal et la Nouvelle Calédonie sont moins avantagées, le § II de l'article 33 stipule en effet que « dans ces colonies, l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur ».

Quelle interprétation donner à ce texte ? Doit-on considérer qu'en réservant au gouverneur dans les colonies

d'Océanie, d'Asie et d'Afrique l'initiative des propositions de dépenses, la loi de 1900 a retiré aux conseils généraux de ces trois colonies la faculté de relever les crédits proposés dans le projet de budget soumis à leur vote ? Dans l'affirmative cette mesure s'applique-t-elle à toutes les catégories de dépenses ou seulement aux dépenses obligatoires ? Le Conseil d'Etat dans un avis du 7 juillet 1903 s'est décidé pour l'interprétation restrictive, estimant que la loi de 1900 a enlevé, aux conseils généraux des colonies d'Asie, d'Afrique et d'Océanie, le pouvoir d'augmenter les crédits proposés dans le projet de budget et que le droit d'initiative du Gouverneur s'applique à toutes les catégories de dépenses, obligatoires comme facultatives. Cette interprétation s'autorise des travaux préparatoires mêmes de la loi, où s'est clairement manifestée l'intention du législateur « d'arrêter
« le flot des dépenses dans des établissements en voie
« d'organisation et d'en protéger les ressources tout à la
« fois contre les exigences du Gouvernement et les en-
« traînements des assemblées locales ».

Pour répondre à cette double préoccupation, le législateur a, d'une part, déterminé les dépenses obligatoires par un texte législatif, d'autre part a confié au gouverneur le droit d'initiative exclusive en matière de dépenses. Et la Haute Assemblée estimant que « ce droit d'initia-
« tive perdrait toute son efficacité s'il était restreint aux
« dépenses obligatoires, les conseils généraux restant
« maîtres souverains des crédits facultatifs », a émis

l'avis que « dans ce groupe de colonies, les pouvoirs des
« Assemblées locales en matière de fixation de dépenses
« se réduisent au maintien, à la réduction et à la sup-
« pression des dépenses facultatives. »

Les conseils généraux de l'Inde, du Sénégal et de la Nouvelle-Calédonie n'ont donc plus l'initiative des dépenses. Et ainsi se trouve résolue d'elle-même l'hypothèse que nous avons envisagée dans l'alinéa A du présent chapitre, hypothèse qui peut se présenter dans le cas d'omission ou d'insuffisance dans les prévisions des dépenses obligatoires. Un fonds de dépenses diverses et imprévues ne figurant plus obligatoirement dans les budgets des colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, on pouvait se demander comment dans ces colonies, les gouverneurs pourraient appliquer l'article 8 du S.-C. de 1866 reproduit intégralement dans les décrets organiques des conseils généraux de l'Inde, du Sénégal et de la Nouvelle-Calédonie ? Or, les pouvoirs des assemblées locales de ces colonies se réduisant d'après l'avis précité du Conseil d'Etat, au « maintien, à la réduction et à la suppression des dépenses facultatives », la question ne saurait se poser en fait : les dépenses obligatoires leur échappant.

Le régime douanier de la Nouvelle-Calédonie est le même que celui de la Guyane, des Antilles et de la Réunion : la loi du 11 janvier l'a soumise au tarif métropolitain.

L'Inde et le Sénégal font partie du groupe des colonies

exclues du régime du tableau E, régime le plus favorable, annexé à la loi douanière. Les produits naturels ou fabriqués originaires de ces pays ne jouissent d'aucune exemption lors de leur entrée en France et sont soumis aux droits du tarif minimum, au même titre que les nations les plus favorisées. Ce principe comporte toutefois deux exceptions : (a) les guinées d'origine française provenant des établissements français de l'Inde sont escomptées de droits à l'entrée des colonies françaises et de la Métropole dans une proportion déterminée par une loi du 19 avril 1904 ; (b) les autres produits originaire de l'Inde et du Sénégal peuvent bénéficier d'un régime de faveur établi par des décrets rendus après avis de la section des Finances du Conseil d'Etat (art. 3 § 2).

Depuis les décrets du 18 octobre 1904, réorganisant le gouvernement général et le Conseil de gouvernement de l'A. O. F., le Conseil général du Sénégal ne se prononce plus sur les droits qui frappent les marchandises à l'entrée et à la sortie de la colonie, le produit de ces taxes étant attribué au budget général (1).

Les décrets du 18 octobre 1904 ont été attaqués à ce point de vue comme entachés d'excès de pouvoir. Le pouvoir exécutif, disait-on, n'avait pas qualité pour

(1) Le conseil général du Sénégal n'a d'action que sur le budget des pays d'administration directe, celui des pays de protectorat échappent à son contrôle. En outre, depuis 1904, le budget, délibéré par le conseil général est arrêté comme tous les autres budgets de l'A. O. F. par le Gouverneur général en conseil de gouvernement et approuvé par décret (Art. 8 déc., 18 oct. 1904).

modifier par voie de décret les attributions que le conseil général du Sénégal tenait en matières de taxes et contributions de dispositions législatives. Or, en vertu de l'article 33 § III de la loi du 13 avril 1900 cette assemblée locale avait le droit de délibérer sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes ; d'autre part, en vertu des dispositions de la loi du 11 janvier 1892, article 4, promulguée dans la colonie, elle avait le droit de prendre des délibérations pour demander des exceptions aux tarifs douaniers de la métropole. Ces prérogatives que le Conseil général tenait de dispositions législatives, le pouvoir exécutif, disait-on, les avait méconnues en édictant les décrets de 1904 et ce faisant s'était substitué illégalement au pouvoir législatif.

Le Conseil d'Etat n'a pas admis cette façon de penser et dans un arrêt du 29 mai 1908 s'est prononcé dans le sens favorable au Gouvernement. Cette Haute Assemblée estime que l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 qui a pour objet de déterminer le mode d'établissement des contributions et taxes destinées à alimenter le budget des colonies ayant un conseil général, n'a pas constitué au profit de celles-ci un droit exclusif au profit de toutes les contributions et taxes à percevoir sur leur territoire ; que ni ce texte ni aucune disposition de loi restreignant les pouvoirs donnés au Chef de l'Etat, notamment par l'article 18 du S.-C. de 1854, ne faisait obstacle à ce que le gouvernement, après avoir

créé le gouvernement général de l'A. O. F. et l'avoir doté de la personnalité civile, lui attribuât des ressources propres et comprit même parmi ces ressources le produit des taxes et des contributions déterminées antérieurement perçues au profit des colonies sur lesquelles s'étend le gouvernement général, le Sénégal y compris ; que la disposition critiquée de l'article 7 du décret de 1904, qui prévoit comme recettes du budget général le produit des droits de toute nature perçus à l'entrée et à la sortie dans toute l'étendue de l'A. O. F. sur les marchandises et sur les navires, ne porte d'ailleurs pas atteinte au droit qui appartient au conseil général du Sénégal d'établir pour l'avenir au profit de la colonie de nouvelles taxes ou contributions portant ou non sur les mêmes objets, à la charge de faire approuver ses délibérations par un décret en Conseil d'Etat conformément à l'article 33 de la loi de 1900.

Elle estime d'autre part que la fixation du mode suivant lequel doit être arrêté le budget des colonies est demeurée, même depuis la promulgation de la loi du 13 avril 1900 qui ne contient aucune disposition sur cet objet, soumise au régime des décrets, que les articles des décrets du 18 octobre 1904 qui portent que le Gouverneur général arrête en Conseil de Gouvernement le budget des colonies de l'A. O. F. ont donc été pris dans l'exercice des pouvoirs que le chef de l'Etat tient du Sénatus-consulte ci-dessus mentionné.

Enfin, elle estime que si l'article 4 de la loi du 11 jan-

vier 1892 relative à l'établissement du tarif général des douanes, article applicable au Sénégal, dispose que les conseils généraux et les conseils d'administration des colonies pourront prendre des délibérations pour demander des exceptions au tarif de la Métropole et qu'il sera statué sur ces délibérations par décrets en Conseil d'Etat, les décrets attaqués de 1904 n'ont pas porté atteinte au droit qui appartient toujours au Conseil général, en vertu de cette loi, de prendre des délibérations de la nature de celles que prévoit la disposition précitée.

Le chef de l'Etat, en prenant les décrets du 18 octobre 1904 n'a pas excédé les pouvoirs législatifs qu'il tient de l'article 18 du Sénatus-Consulte de 1854.

C. — CONSEIL COLONIAL DE COCHINCHINE

L'article 33 de la loi du 13 avril 1900 ne mentionnant que les colonies à conseils généraux n'est pas applicable à la Cochinchine : c'est l'interprétation stricto sensu de la loi qui a prévalu. Cette colonie possède un conseil colonial qui n'est pas à proprement parler un conseil général.

Tout ce que nous avons dit sur les pouvoirs de délibération en matières de dépenses, de taxes et contributions des conseils généraux des Antilles et de la Réunion sous le régime antérieur à la loi de 1900, s'applique au conseil colonial de la Cochinchine. Les articles 32 et 33 modifiés du décret organique sont la reproduction presque

intégrale des articles I § 16 et III § 1 et 4 du S.-C. 4 juillet 1866.

Le budget local de la Cochinchine est délibéré par le conseil colonial et arrêté par le gouverneur général en conseil supérieur de l'Indo-Chine (Décret 7 décembre 1888).

Le budget des dépenses, stipule l'article 38 du décret organique modifié le 27 septembre 1888, est divisé en deux sections comprenant la première les dépenses obligatoires, qui sont nomenclaturées, la seconde les dépenses facultatives.

Le budget local de la Cochinchine, dit l'article 4 du décret du 31 juillet 1898 créant le budget général de l'Indo-Chine, pourvoit aux dépenses des services de trésorerie, aux frais de perception des impôts directs et des taxes assimilées, aux travaux publics d'intérêt local, aux dépenses de la colonisation, de l'instruction publique, des services médicaux, de la police, de la justice indigène, des services pénitentiaires et autres services locaux.

Les recettes autres que celles des douanes et régies et contributions indirectes constituent les ressources du budget local de la Cochinchine (art. 5, même décret).

Les pouvoirs concédés au gouverneur de la Cochinchine en cas d'omission ou d'insuffisance dans les prévisions des dépenses obligatoires, sont les mêmes que ceux accordés antérieurement à la loi de 1900 sous le régime de l'article 8 et de l'article 9 du S.-C. de 1866 à ce haut fonctionnaire aux Antilles et à la Réunion ainsi

d'ailleurs que dans les autres colonies dont les décrets organiques des conseils généraux avaient reproduit intégralement les termes mêmes de ces deux articles. L'article 40 du décret du 8 février 1880, modifié par le décret du 6 octobre 1887, outre ces pouvoirs, accorde au Gouverneur le droit de modifier ou de changer les dépenses votées par le Conseil Colonial à la deuxième section du budget (section des dépenses facultatives) « lorsque les
« projets se rapportant à ces dépenses auront paru à
« l'autorité supérieure exiger un complément d'étude ou
« une nouvelle délibération » (alinéa 2)³

VI. — RAPPORTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX AVEC L'ADMINISTRATION.

A. — ANTILLES ET RÉUNION.

Dans les chapitres précédents nous avons pu voir qu'en toute occasion et à tout moment de la vie administrative, les pouvoirs délibérants et l'autorité exécutive se trouvent en rapports directs, se pénètrent. Ces rapports, nécessaires, établis par la loi, peuvent être contrariés ! Qu'advierait-il au cas où l'entente entre les pouvoirs constitués ne pourrait plus se faire ? Qui aura qualité pour empêcher l'une ou l'autre autorité d'excéder les pouvoirs qui lui ont été légalement concédés ?

Diverses hypothèses peuvent se présenter.

1^{re} Hypothèse.—*Délibération du Conseil Général prise en dehors de l'époque ou de la durée prescrites.* — Un conseil général, d'après les textes en vigueur doit se réunir à une époque déterminée et pendant une durée déterminée. (Art. 7 déc. 26 juillet 1854). S'il siège sans convocation régulière en dehors de cette époque, hors du lieu de ses séances ou au delà de la limite fixée par l'acte de convocation, quel est le caractère de la délibération qu'il aura prise ?

On doit la considérer nulle et inexistante ; juridiquement elle n'a jamais été prise, elle ne saurait donc produire d'effets.

« Est nulle toute délibération prise par le Conseil général hors du temps de sa session et hors du lieu de ses séances... » Nous dit l'article 13 du décret du 26 juillet 1854.

La nullité de cette délibération est prononcée par le Gouverneur en conseil privé.

La loi du 17 août 1871 a reproduit une disposition presque analogue dans son article 34 qui stipule que le Préfet par un arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes et en outre « prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu des peines déterminées par l'article 258 du Code Pénal (1)... »

Le décret du 26 juillet 1854 est muet sur l'application de l'article 258 du Code Pénal, aucun texte n'a prévu pour les Antilles et la Réunion, la sanction pénale expressément définie dans la loi métropolitaine. On pourrait donc contester son application pour les Conseils généraux de ces trois colonies. La question n'a pas encore été tranchée par les tribunaux compétents ; il serait possible que par une interprétation stricto sensu, l'autorité judiciaire se refuse à appliquer aux colonies ledit article 258 du Code Pénal.

(1) Article 258 C. P. « Quiconque, sans titre, se sera immiscé dans des fonctions publiques, civiles ou militaires, ou aura fait les actes d'une de ces fonctions, sera puni d'un emprisonnement de deux à cinq ans, sans préjudice de la peine de faux, si l'acte porte le caractère de ce crime ».

Aucun délai n'est imposé au Gouverneur pour prononcer la nullité d'une délibération prise hors du temps ou du lieu des sessions ; il s'ensuit que le gouverneur peut user de son droit à tous moments et à toute époque sans qu'on puisse lui opposer de prescription. L'intérêt de cette imprescriptibilité, de ce droit perpétuel en quelque sorte reconnu à l'autorité supérieure s'explique dans le cas où l'on demanderait soit au conseil général soit devant une autorité contentieuse ou judiciaire l'application d'une délibération illégalement prise par l'assemblée locale.

Le gouverneur saisi d'une demande en nullité peut la prononcer et même doit la prononcer si l'illégalité est flagrante. Dans le cas où le gouverneur contesterait l'illégalité et se refuserait à prononcer la nullité, outre la possibilité du Gouvernement métropolitain d'intervenir, (1) nul doute que le Conseil d'Etat accueillerait favorablement le recours qui serait formé devant lui pour excès de pouvoir, à raison d'incompétence.

2^{me} Hypothèse. — Délibération prise en dehors des attributions légales. — Un conseil général délibérant dans une session régulière, peut prendre une délibération en dehors de ses attributions légales, statuer sur des objets qu'il ne lui appartient pas de traiter.

Comme dans la première hypothèse, la délibération prise sera considérée comme nulle et sans effet ; la nul-

(1) Voir 2^{me} hypothèse in fine.

lité sera prononcée par le gouverneur en conseil privé (article 13 Décret 26 juillet 1854) . Le recours en Conseil d'Etat pourra être exercé dans les mêmes conditions.

En France, la nullité d'une délibération prise par un conseil général sur des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (article 33 loi 10 août 1871).

Le droit qui appartient au gouverneur, aux termes de l'article 13 du décret du 26 juillet 1854, d'annuler les délibérations prises par le conseil général d'une colonie en dehors de ses attributions légales, ne peut être exercé qu'à l'égard des délibérations qui ont été « définitivement » arrêtées par ledit conseil ; le Conseil d'Etat a jugé en conséquence (cont. 8 mars 1866, Martinique), que le gouverneur avait excédé ses pouvoirs en prononçant cette annulation sur le vu d'un compte-rendu qui n'a aucun caractère légal et dont le conseil général avait contesté l'entière exactitude.

Dans les deux hypothèses que nous venons d'envisager, la jurisprudence semble affirmer, qu'il n'appartient pas au gouverneur seul de prononcer la nullité d'une délibération prise par le conseil général soit hors du temps de sa session ou hors du lieu de ses séances, soit en dehors de ses attributions légales. Par application de ce principe général « que le gouvernement a pour devoir « de maintenir les corps électifs dans les limites du domaine légal de leurs attributions », le chef de l'Etat

(conseil d'Etat 16 janvier 1872) pourrait, par décret en Conseil d'Etat prononcer la nullité de la délibération soit que le gouverneur n'ait pas jugé utile de le faire lui-même soit qu'il ait pensé que la délibération rentrait dans les cas d'annulation prévus à l'article 1^{er} du S.-C. 4 juillet 1866. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a approuvé le 16 janvier 1872 un projet de décret déclarant nulle une délibération du conseil général de la Réunion qui avait décidé illégalement qu'il lui appartenait de voter sur le maximum des centimes additionnels que les communes sont autorisées à s'imposer, droit qui ne lui est nullement reconnu par le S.-C. de 1866.

C'est aussi en vertu de ce principe général qu'a été pris le décret du 16 novembre 1884 déclarant nulle une délibération du conseil général de la Martinique.

La déclaration de nullité prononcée par un arrêté du gouverneur en conseil Privé ou par un décret rendu en Conseil d'Etat présente avec l'annulation cette différence considérable que l'effet de la première remonte à la date même de l'acte, tandis que l'annulation ne peut produire d'effet qu'à partir de l'acte même qui la prononce (V. 3^e hypothèse.)

Les déclarations de nullité prises par les gouverneurs sont susceptibles de recours contentieux au Conseil d'Etat et de recours hiérarchique devant le Ministre des Colonies. Le Conseil d'Etat prononcera l'annulation ou le maintien de l'acte incriminé le Ministre enjoindra

au gouverneur d'annuler sa décision s'il la juge irrégulière.

3^e Hypothèse. — Délibération prise en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique — Un conseil général délibère en session après convocation régulière sur une matière comprise dans ses attributions mais viole une loi ou un règlement d'administration publique.

Ou bien la délibération prise est une de celles qui comporte de la part de cette assemblée une décision définitive ou bien cette délibération est une de celles qui comporte pour leur exécution définitive l'approbation d'une autorité supérieure ou encore est comprise dans la catégorie de celles qui sont soumises au pouvoir d'inscription d'office.

Dans le premier cas, la délibération est exécutoire par elle-même quelle que soit sa validité, à moins que le gouverneur dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, n'en ait demandé l'annulation pour excès de pouvoir, à raison de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Cette annulation est prononcée sur le rapport du Ministre des Colonies par décret en forme des règlements d'administration publique (art I in fine S.-C. 4 juillet 1866).

Le gouverneur ne peut déclarer nulle de plein droit une délibération qui doit être ainsi frappée d'annulation. Cette procédure d'annulation ne s'applique, par contre, qu'aux délibérations explicitement indiquées à l'arti-

cle 1^{er} du S.-C. de 1866 ; s'il s'agissait d'une délibération prise sur un sujet qui n'est pas expressément porté à cet article, l'assemblée qui l'aurait votée aurait excédé ses pouvoirs légaux, elle aurait agi sans compétence et sa décision rentrerait dans le cas prévu à la deuxième hypothèse : elle serait nulle et sans effet juridique, la déclaration de nullité pourrait être valablement prononcée par le gouverneur en conseil privé.

Le S.-C. de 1866 n'exige pas que le recours du gouverneur soit notifié au président du conseil général et au président de la commission coloniale.

Aucun délai n'est imparti au gouvernement pour rendre le décret d'annulation. Dans la métropole, si dans le délai de deux mois, à partir de la notification au président du Conseil général et au président de la Commission départementale l'annulation (par décret en conseil d'Etat) n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire.

Le gouverneur, avons-nous dit, doit demander l'annulation dans le délai d'un mois, au lieu de vingt jours en France, à partir de la clôture de la session. S'il laisse passer ce délai, la délibération, même illégale, produit tous ses effets ; le recours en annulation n'est plus possible.

Le S.-C. de 1866 donne au gouverneur seul le droit de former le recours en annulation. Les particuliers qui pourraient avoir intérêt à l'annulation d'une délibération d'un conseil général prise dans les conditions précé-

tées ne pourraient-ils pas l'obtenir ? Aucun texte ne reconnaît ce droit aux particuliers.

Toutefois la jurisprudence du Conseil d'Etat leur reconnaît le droit d'invoquer l'illégalité de la délibération et de s'appuyer sur la violation de la loi pour se refuser à subir les effets juridiques d'une délibération jugée par eux illégale. L'autorité saisie, si c'est l'autorité administrative se prononcera sur l'illégalité, si c'est l'autorité judiciaire, renverra à l'autorité administrative pour faire cette constatation.

La délibération annulée produit pendant toute la période antérieure à l'annulation ses effets juridiques qui persistent malgré l'annulation ; mais dans l'avenir elle n'en peut plus produire de nouveaux.

Dans le second cas, si la délibération entachée d'illégalité ou de violation de la loi est une de celles qui ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure, il suffira à cette autorité de ne pas l'approuver pour qu'elle ne puisse être mise à exécution.

Si cependant l'autorité compétente donne son approbation, les particuliers peuvent exercer le même recours que dans le premier cas.

Enfin dans le cas où la délibération entachée d'illégalité ou de violation de la loi serait une de celles soumises au pouvoir d'inscription d'office, la solution à adopter sera la même que dans le deuxième cas.

4^e Hypothèse. — Prorogation et dissolution du Conseil Général. — Le gouverneur peut proroger le conseil géné-

ral par un arrêté rendu en conseil privé (art. 13, décret 26 juillet 1854). Le pouvoir de prorogation du gouverneur ne comporte aucune restriction de durée, théoriquement elle peut être infinie.

Il n'est pas douteux cependant vu les idées actuelles et l'état de la jurisprudence contentieuse, qu'un acte de prorogation sans limite serait considéré comme entaché d'excès de pouvoir, la prorogation de sa nature même devant comporter la détermination d'une limite de durée. Autrement il faudrait reconnaître la possibilité pour l'autorité gouvernementale de priver les anciennes colonies de la représentation locale pour une durée indéterminée.

Le Gouverneur peut également dissoudre le conseil général par un arrêté en conseil privé (art. 15 Déc. 26 juillet 1854).

En France cet acte nécessite un décret motivé.

En cas de dissolution, il est procédé dans le délai de trois mois à une nouvelle élection (même article).

Aucun recours n'est possible contre un arrêté de dissolution : l'autorité administrative apprécie et estime seule si un conseil général par son attitude, ses difficultés de réunion, est ou non de nature à être dissous.

5^e Hypothèse. — *Cas particuliers.* — Un conseil général dans l'une des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion, peut-il se pourvoir contre les actes du gouverneur qui lèsent ses droits ou contre un acte du chef de l'Etat qui aurait méconnu ses pouvoirs ? De

nombreuses décisions du conseil d'Etat statuant au contentieux ont reconnu ce droit aux conseils généraux métropolitains : il semble qu'on doive admettre la même solution et faire la même réponse en ce qui concerne le droit des assemblées coloniales. C'est ainsi qu'un conseil général pourrait se pourvoir devant le conseil d'Etat contre l'acte administratif qui aurait inscrit d'office une dépense à son budget et obtenir l'annulation de cette décision.

Les particuliers ont-ils la faculté de se pourvoir en annulation contre une décision du conseil général ? Nous avons vu plus haut que la jurisprudence du conseil d'Etat répondait par l'affirmative ; la Haute Assemblée reçoit les pourvois intentés par les particuliers contre toute délibération d'un conseil général portant décision et de nature à nuire à leurs droits.

On a bien essayé de soutenir une thèse contraire tant en France qu'aux colonies, thèse qui méconnaîtrait aux particuliers le droit de se pourvoir contre les délibérations de conseils généraux. A l'appui de cette thèse négative on soutenait, pour la Métropole, que la loi du 10 août 1871 n'a prévu expressément pour les particuliers l'accession à cette voie de recours contentieux qu'en matière de décisions prises par la Commission départementale (art. 88) ; pour les colonies d'autre part, que les Sénatus-consultes de 1854 et 1866 n'avaient pas concédé expressément ce droit aux particuliers pas plus d'ailleurs que l'acte d'organisation des commissions coloniales.

Le Conseil d'Etat a admis la thèse affirmative, estimant qu'il y a lieu d'appliquer aux conseils généraux métropolitains et coloniaux le principe que tout acte administratif qui lèse un droit peut faire l'objet d'un recours contentieux : or, les conseils généraux, bien qu'étant des assemblées délibérantes, prennent de véritables décisions, revêtant le caractère d'actes purement administratifs.

Une dernière hypothèse peut se présenter : un conseil général dont une délibération a été annulée par voie administrative, par décret rendu en la forme de règlement d'administration publique, peut-il se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre cette annulation ?

On soutient la négative. Il n'appartient pas, dit-on, aux conseils généraux de contester l'exercice du pouvoir, souverain en quelque sorte, confié au gouvernement, d'apprécier si les conseils généraux se maintiennent dans la légalité ou dépassent les droits à eux conférés par la loi. En outre, quand le législateur a voulu donner aux assemblées délibérantes le droit de se pourvoir contre une décision annulant leurs délibérations, il l'a expressément reconnu dans un texte formel, ainsi qu'il l'a fait pour les conseils municipaux coloniaux qui en vertu de la loi de 1884 (art. 67) peuvent s'adresser au Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation d'un arrêté du gouverneur annulant leurs délibérations.

Il est permis de se demander cependant si un recours ne serait pas possible dans le cas où le décret d'annu-

lation interviendrait sans que les formalités prescrites par la loi aient été observées, sans que par exemple le Conseil d'Etat ait été préalablement consulté.

B. — COLONIES RÉGIES PAR DÉCRETS.

Les mêmes hypothèses que nous avons envisagées dans le présent chapitre à l'alinéa A, peuvent se reproduire quand il s'agirait d'étudier les rapports avec l'autorité supérieure des conseils généraux de la Guyane, de l'Inde, du Sénégal et de la Nouvelle-Calédonie.

Quelques-uns des points laissés sous silence par le S. C. de 1866 et le décret du 26 juillet 1854, ont été envisagés dans les décrets organiques des assemblées locales de ces quatre colonies et solutionnées conformément aux dispositions mêmes de la loi métropolitaine du 10 août 1871.

Nous noterons rapidement les quelques points spéciaux qui différencient, dans la solution des diverses hypothèses envisagées, le groupe des colonies régies par décrets du groupe Antilles et Réunion.

a) La solution de la première hypothèse est la même pour la Guyane, l'Inde, le Sénégal et la Nouvelle-Calédonie que pour les anciennes colonies. Toutefois la question de l'application de l'article 258 du Code Pénal ne se pose pas ici, les décrets organiques des conseils généraux de ces quatre colonies, ayant reproduit sur ce point

les dispositions de l'article 34 de la loi métropolitaine du 10 août 1871.

b) La solution de la deuxième hypothèse est conforme à celle donnée pour les anciennes colonies, en tous points pour l'Inde, avec quelque différence, résultant des textes organiques, pour les trois autres colonies à décrets.

Les gouverneurs de la Guyane et du Sénégal sont tenus dès qu'ils ont prononcé la nullité d'en rendre compte immédiatement au Ministre des Colonies (art. 32 Déc. 23 décembre 1878 et art. 3 Déc. 4 fév. 1879).

Le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie est tenu également à cette formalité ; mais le décret du 2 avril 1885 stipule qu'il n'a pas seul qualité pour prononcer la nullité, laquelle peut être prononcée par un décret du Président de la République (art. 33). Notons d'ailleurs que cette dernière particularité n'est spéciale qu'en théorie à la Nouvelle-Calédonie, et qu'en fait la jurisprudence reconnaît formellement au Gouvernement le droit d'intervenir ici en vertu de ce principe général « qu'il a pour devoir de maintenir les corps électifs dans le domaine légal de leurs attributions (v. alinéa A).

c) La solution de la troisième hypothèse est identique à celle adoptée pour les Antilles et la Réunion, sauf ce caractère spécial à la Nouvelle-Calédonie : le recours en annulation formé par le gouverneur contre une délibération définitive, doit être notifié au Président du Conseil général et au Président de la commission coloniale.

d.) Le Conseil général de chacune des quatre colonies.

régies par décrets peut être suspendu, dissous ou prorogé par un arrêté du gouverneur en conseil privé.

La durée de la suspension ou de la prorogation est illimitée à la Guyane et au Sénégal: elle est fixée pour l'Inde à trois mois au maximum (Art. 42 Déc. 25 janvier 1879) pour la Nouvelle-Calédonie à deux mois (art. 35 Déc. 2 avril 1885).

Comme aux Antilles et à la Réunion, en cas de dissolution du conseil général, à la Guyane, au Sénégal et dans l'Inde, il est procédé dans le délai de trois mois à l'élection d'un nouveau conseil. A la Nouvelle-Calédonie, le gouverneur dans son arrêté de dissolution doit convoquer les électeurs de la colonie pour le quatrième dimanche qui suivra sa date : Le nouveau conseil se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection (art. 35 Déc. 2 avril 1885).

e) Il n'y a rien de particulier à noter pour la dernière hypothèse envisagée ; les solutions adoptées dans les divers cas particuliers sont en tous points identiques à celles envisagées dans l'alinéa A.

C. — CONSEIL COLONIAL DE COCHINCHINE.

Toutes les solutions des diverses hypothèses adoptées dans l'alinéa B. et qui sont relatives à la Guyane, s'appliquent au conseil colonial de la Cochinchine. Les articles du décret organique du 8 février 1880 qui ont envisagé

les diverses hypothèses signalées plus haut, renvoient pour leur solution au décret du 23 décembre 1878 relatif au conseil général de la Guyane.

VII. — COMMISSIONS COLONIALES

A. — ANTILLES ET RÉUNION

Le Conseil général n'est pas un corps permanent. La collaboration et la surveillance d'une telle assemblée, si importantes que soient ses délibérations, sont nécessairement réduites : il aide peu et il contrôle mal. La loi de 1871 en établissant des commissions départementales, a voulu instituer une collaboration efficace et un contrôle permanent. La même idée a amené le Gouvernement à créer sur le modèle de ces commissions départementales, des commissions permanentes des Conseils généraux, appelées commissions coloniales à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion (Décret du 12 juin 1879).

La légalité du décret organique du 12 juin 1879 pourrait être contestée. La Commission coloniale constituant un organe essentiel de l'assemblée coloniale, il semblerait qu'elle n'aurait pu être créée que par un acte équivalent aux Sénatus-Consultes de 1854 et 1866, c'est-à-dire par un acte législatif.

Cette question n'a guère qu'un intérêt théorique, car le décret du 12 juin 1879, à la différence de la loi du 10 août 1871 ne donne aux commissions coloniales, en réali-

té que des attributions consultatives et ne leur confère aucun pouvoir de décision propre de nature à soulever une action contentieuse de la part des intéressés.

Cette différence entre les attributions des commissions coloniales et des commissions départementales ne provient pas du souci du Gouvernement métropolitain de l'illégalité du décret du 12 juin 1879 mais de l'impossibilité de constituer des commissions coloniales à l'état d'assemblées prenant des décisions : en France, les commissions départementales n'ont reçu ce pouvoir qu'en ce qui concerne les chemins vicinaux (art. 86) (déclaration de vicinalité, classement, ouverture et redressement des chemins vicinaux ordinaires, fixation de largeur et de la limite des dits chemins) :

Or aux colonies il n'y a pas de régime vicinal.

a) Organisation et fonctionnement. — La Commission coloniale est élue chaque année par le Conseil Général, dans son sein, à la fin de la session ordinaire. Elle se compose, comme dans le métropole, de quatre à sept membres ; elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement.

Les membres de la commission sont indéfiniment rééligibles (art 1 et 3).

Un recours est-il possible contre les élections des commissions coloniales ?

Le Conseil d'Etat par un arrêt du 8 mai 1885 s'est déclaré incompétent pour connaître des réclamations des

élections des commissions départementales ; il semble que par analogie avec la jurisprudence métropolitaine on doive adopter la même solution pour les colonies.

Les fonctions de membre de la commission coloniale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu de la colonie et avec les mandats de sénateur et de député (art. 4).

La commission coloniale est présidée par le plus âgé de ses membres. Elle élit elle-même son secrétaire. Elle siège dans le local affecté au conseil général, au moins une fois par mois en session ordinaire et toutes les fois qu'elle est convoquée extraordinairement par son président ou par le gouverneur (art. 5 et 7).

Le décret donne à la commission le droit de prendre sous l'approbation du conseil général et avec le concours du gouverneur, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service (art. 5).

La commission coloniale ne peut délibérer que si la majorité de ses membres sont présents : l'article 8 permet de déclarer démissionnaire tout membre de la commission absent sans excuse pendant deux mois consécutifs. Il est pourvu à son remplacement dans la plus prochaine session du conseil général.

Les membres de la commission coloniale ne reçoivent pas de traitement.

Le gouverneur assiste aux séances, il est entendu quand il le demande.

Les séances de la commission ne sont pas publiques

et les procès-verbaux ne peuvent en être communiqués ni au public ni à la presse.

b) *Attributions.*— La commission coloniale est déléguée du conseil général pour le règlement de certaines affaires. Elle a quelques attributions propres, indépendantes de toute délégation du conseil général. C'est ainsi que d'après l'article 14, après avoir entendu l'avis ou les propositions du gouverneur, (a) elle détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge de la colonie, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le conseil général ; (b) elle fixe le mode et l'époque d'adjudication ou de réalisation des emprunts coloniaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le conseil général ; (c) elle fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité coloniale.

Elle possède en outre, comme attributions propres, des pouvoirs portant sur des questions d'ordre financier :

a) La commission contrôle la gestion financière du gouverneur.

Le gouverneur doit lui adresser à la fin de chaque trimestre l'état des mandats de paiement qu'il a délivrés durant cette période concernant le budget local (art. 12).

b) La commission examine le projet de budget proposé par le gouverneur et présente à l'ouverture de la session ordinaire au Conseil Général, dans un rapport sommaire ses observations sur ce sujet (art. 13)

La commission coloniale n'a pas comme attributions propres, à la différence de la commission départementale

le pouvoir d'autoriser le gouverneur, en cas d'urgence, à intenter ou à défendre aux actions en justice au nom de la colonie. Le décret du 12 juin 1879, muet sur ce point, n'a pas modifié la situation créée par l'article I du S.-C. 4 juillet 1866 § 5.

Les attributions propres conférées à la commission coloniale ne comportent naturellement aucune décision qui puisse être considérée comme pouvant léser des droits individuels. Mais on peut supposer un conflit entre le conseil général et sa commission coloniale, la commission coloniale revendiquant l'application de l'article 14, par exemple, qui lui permet de prendre des décisions et le conseil général s'appuyant sur l'illégalité du décret du 12 juin 1879 pour soutenir que malgré ce décret le droit de fixation et de détermination sur les matières énumérées audit article 14 lui appartient encore. Au cas possible où ce conflit viendrait à éclater, il y aurait lieu pour le tribunal administratif de se prononcer sur la légalité de l'acte d'organisation des commissions coloniales.

Les attributions déléguées de la commission coloniale, sont celles qu'elle ne peut exercer qu'en vertu d'une délégation du conseil général lui-même ; elle est tenue de rester dans la limite de la délégation qui lui est faite (art. 11). Ce pouvoir de délégation du conseil général est, en principe, indéfini et peut porter sur toutes les affaires au sujet desquelles le conseil général a le pouvoir de délibérer. La jurisprudence du Conseil d'Etat cependant, pour la Métropole comme pour les colonies, ap-

porte une restriction à ce pouvoir de délégation, elle admet bien qu'il porte sur toutes questions rentrant dans les attributions du conseil général, mais refuse (le droit) à cette assemblée le droit de déléguer à la commission coloniale une catégorie déterminée d'affaires dans leur ensemble, un groupe général d'attributions. Elle se refuserait à reconnaître valable la faculté pour le conseil général d'une délégation générale ayant pour effet de permettre à la commission coloniale de statuer aux lieu et place du conseil, par exemple, sur toutes questions d'organisation des services locaux qui pourraient surgir dans l'intervalle de la session, sur l'ensemble des services hospitaliers ou charitables.

La commission coloniale ne peut statuer que sur des affaires spécialement déterminées, comme par exemple, sur une question relative soit aux finances soit à la construction ou à l'établissement d'un service qui lui aurait été expressément réservée par le Conseil général.

Dès le règlement de l'affaire spéciale qui fait l'objet de la délégation, le rôle de la commission coloniale doit être terminé.

Ces deux restrictions, spécialité et caractère temporaire de la délégation, ne sont pas les seules qui soient apportées au pouvoir de délégation reconnu au conseil général. Il ne faut pas que ce pouvoir soit, pour les assemblées locales, un moyen d'abdiquer telle fonction qui leur est spécialement confiée dans l'intérêt général de la colonie. Aussi n'admettrait-on vraisemblablement, par

analogie avec la jurisprudence métropolitaine, ni la délégation des fonctions qu'a le Conseil général en matière de contributions ni celle du droit de voter le budget.

La commission coloniale donne son avis au gouverneur sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles il croit devoir appeler son attention dans l'intérêt de la colonie (art. 11).

c) *Dispositions spéciales.* — Le décret du 12 juin 1879, comme la loi métropolitaine d'ailleurs du 10 août 1871, a prévu le cas où la commission coloniale se trouverait en désaccord ou en conflit avec l'administration (art. 17).

En cas de désaccord, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du conseil général, qui statuera définitivement. Cela revient à donner au gouverneur le droit de suspension des décisions de la commission coloniale.

S'il y a conflit, c'est-à-dire désaccord sur une question grave et de solution urgente, il doit y avoir convocation immédiate du conseil, lequel peut ou bien ratifier ce qu'a fait sa commission ou bien procéder à la nomination d'une nouvelle commission. La même solution est prévue pour le cas où la commission aurait outrepassé ses attributions.

La commission coloniale révoquée par le conseil général peut-elle se pourvoir devant le Conseil d'Etat au contentieux ? La réponse est négative, la commission coloniale ne constituant pas dans l'assemblée coloniale une

collectivité indépendante de cette assemblée et ayant des droits spéciaux et distincts.

On admet par contre que l'administration pourrait demander l'annulation de la décision du conseil général prononçant la révocation de la commission coloniale, dans le cas où cette révocation serait intervenue en dehors des trois espèces expressément prévues par le décret du 12 juin 1879 : cas où la commission aurait outrepassé ses pouvoirs, conflit et désaccord avec l'administration.

B. — COLONIES RÉGIES PAR DÉCRETS.

Des commissions coloniales ont été créées à la Guyane (Décret du 28 avril 1882), au Sénégal (Déc. 12 août 1885) à la Nouvelle-Calédonie (Décret organique 2 avril 1885) ; dans l'Inde (Déc. 20 mars 1910). Les divers actes d'organisation ont reproduit, avec plus ou moins d'identité dans les termes, les dispositions du décret du 12 juin 1879.

Tout au plus devons-nous noter les points spéciaux suivants : Dans les colonies de la Guyane, du Sénégal et de la Nouvelle-Calédonie, la commission coloniale se compose de trois à cinq membres.

Au Sénégal et à la Nouvelle-Calédonie, c'est au commencement de chaque mois, au lieu de tous les trimestres, que le gouverneur est tenu d'adresser à la commission coloniale l'état des mandats de paiements qu'il a

délivrés pendant le mois précédent concernant le budget local.

La commission coloniale de l'Inde se compose de cinq à sept membres, choisis autant que possible parmi les conseillers élus dans chaque circonscription. Dans tous les cas, cinq membres au moins doivent être pris parmi les conseillers domiciliés dans les établissements de Pondichéry et de Karikal (art. 3 Déc. 20 mars 1910). Comme en France depuis 1899, le président de la commission est élu. La commission siège au secrétariat général. Tout membre absent pendant trois mois sans excuse est réputé démissionnaire. (Déc. 1910).

Les autres règles concernant le fonctionnement et les attributions propres ou déléguées des commissions coloniales dans les colonies à décret sont les mêmes que celles édictées par le décret du 12 juin 1879.

C. — CONSEIL COLONIAL DE COCHINCHINE.

Se conformant au vœu que le Conseil colonial avait émis à plusieurs reprises au sujet de la création dans son sein d'une commission permanente analogue aux commissions coloniales, le gouvernement a pris un décret en date du 3 novembre 1910 instituant cet organe permanent en Cochinchine. La commission coloniale élue chaque année à la fin de la session ordinaire du conseil colonial, se compose de trois membres au moins et de cinq au plus, dont un membre indigène.

Les règles relatives au fonctionnement de cette commission sont à peu près les mêmes que celles édictées par le décret du 12 juin 1879. La commission permanente en Cochinchine ne peut toutefois se réunir que sur la convocation du lieutenant-gouverneur. L'arrêté de convocation, pris en conseil privé, fixe la durée et l'objet de la session (art. 7).

Cette commission n'a pas d'attributions propres, elle n'a que des attributions déléguées portant sur des affaires déterminées ; elle doit se tenir dans la limite de la délégation qui lui est faite (art 11). Elle a qualité pour donner son avis au lieutenant-gouverneur sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles il croit devoir appeler son attention dans l'intérêt de la colonie. (art. 11).

En matière financière la commission permanente n'a d'autres pouvoirs que ceux strictement et expressément définis par l'article 13 : « en cas d'urgence ou de « nécessité démontrée la commission sur la proposition « du gouverneur ou de son délégué peut modifier la « répartition des crédits inscrits au budget pour les « travaux publics sous la réserve que le total des crédits « ne subisse ni réduction ni augmentation. »

En cas de désaccord ou de conflit entre la commission coloniale et l'administration comme dans le cas où la commission outre passerait ses attributions, les solutions à intervenir sont les mêmes que celles prévues à l'article 17 du décret du 12 juin 1879.

APPENDICE — *Intérêts communs à plusieurs colonies* —

Le décret du 12 juin 1879 a étendu, au Antilles et à la Réunion, le droit, reconnu par la loi de 1871 aux conseils généraux métropolitains, de communiquer et de s'entendre sur leurs intérêts communs dans des cas bien déterminés.

Les conseillers généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après avoir avisé les gouverneurs, une entente sur les objets d'utilité commune compris dans leurs attributions et concernant les relations postales et télégraphiques, les contrats financiers ayant pour objet le recrutement des travailleurs, la création d'établissements d'enseignement public, hospitaliers et pénitentiaires (art. 18). Ces questions peuvent être débattues soit par correspondance entre les présidents des conseils généraux dûment accrédités à cet effet soit exceptionnellement par des commissions spéciales nommées dans ce but. Dans ce dernier cas, les gouverneurs des colonies intéressées peuvent assister aux conférences (art. 19). Les décisions prises ne deviennent exécutoires qu'après avoir été ratifiées par les conseils généraux intéressés. Le gouverneur a le droit de mettre fin aux pourparlers dans le cas où des questions autres que celles indiquées dans l'article 18 viendraient à être traitées.

Les dispositions du décret de 1879 autorisant les conférences inter-coloniales, n'ont pas en fait été appliquées

il était bien évident qu'elles ne pouvaient avoir lieu entre les Antilles et la Réunion ; entre la Guadeloupe et la Martinique elle-même il n'est intervenu jusqu'à présent aucune entente sur les matières énumérées limitativement à l'article 18.

Les divers actes qui ont créés des commissions coloniales à la Guyane, au Sénégal, à la Nouvelle-Calédonie, dans l'Inde et en Cochinchine n'ont pas prévu le droit d'établir d'entente entre les divers conseils de ces différentes colonies, cette faculté étant restée lettre morte aux Antilles et à la Réunion.

VIII. — RÉSULTATS QU'A DONNÉS L'INSTITUTION DES CONSEILS GÉNÉRAUX AUX COLONIES.

L'institution de Conseils généraux aux colonies n'a pas jusqu'ici donné d'heureux résultats : pour s'en convaincre il n'y a qu'à se reporter à l'étude historique que nous avons faite de l'évolution des libertés locales et se rappeler les considérations qui ont amené les Chambres à voter la loi du 13 avril 1900 (article 33).

Sous le régime libéral de la Révolution et de la Charte coloniale, les assemblées locales organisées sur le principe électif n'ont pas su se garder des exagérations que pouvaient faire craindre l'indépendance dont elles jouissaient et l'importance de leurs attributions ; livrées à elles mêmes, soumises à un contrôle peu efficace, elles se laissèrent aller aux pires abus, se souciant nullement des intérêts matériels de la colonie qu'elles représentaient pas plus que des intérêts de la Métropole ; se confinant dans des discussions de politique pure, elles firent preuve d'une incapacité notoire dans la gestion des affaires locales et l'administration des finances coloniales.

Force fut bien au gouvernement métropolitain de restreindre les pouvoirs qu'il leur avait concédés dans un esprit de pur libéralisme et de sincère égalité. La deuxième République dut même supprimer toute représentation locale.

En rétablissant les conseils généraux des Antilles et de la Réunion, l'Empereur montra la plus grande prudence, soucieux de ne pas livrer les nouvelles assemblées à l'anarchie des régimes précédents ; dans le sénatus-consulte de 1854 il prenait toutes précautions utiles pour lui permettre d'imposer silence aux assemblées coloniales, dans le cas, en fait d'ailleurs impossible où celles-ci, défiant toute autorité, auraient osé s'ériger contre le pouvoir central. C'est ainsi qu'il constituait les conseils généraux sur le principe de la nomination, soit directe, soit indirecte, du gouverneur ; par un simple arrêté en conseil privé le gouverneur pouvait en prononcer la dissolution ; les attributions administratives qui leur était concédées se réduisaient à presque rien, c'est tout juste si l'on avait à prendre leur avis sur les questions d'intérêts local dont les règlements leur réservaient la connaissance ou sur lesquels le gouverneur voulait bien les consulter ; en matière financière le S.-C. de 1854 leur conférait des droits plus étendus, mais réduits en fait à leur plus simple expression par suite de la nécessité où ils se trouvaient de soumettre leurs délibérations à l'approbation du gouverneur et la possibilité pour ce dernier d'introduire d'office les dépenses obligatoires et même d'interdire la perception des taxes qu'il jugeait excessives ou contraires à l'intérêt général de la colonie

Le régime institué par le S.-C. de 1854 donna des résultats favorables ; aussi l'Empereur ne fit-il aucune difficulté pour étendre les attributions des conseils géné-

raux qui « en s'engageant dans la voie modeste qui leur « était ouverte par le S.-C. de 1854, avaient apporté « dans l'exercice de leur mandat tant d'aptitude et de « dévouement, un sentiment si juste et si éclairé des intérêts de l'Etat et de ceux de la colonie... ! (1) »

Le S.-C. de 1866 conférait aux assemblées coloniales une autonomie presque complète. Elles recevaient des pouvoirs de délibération très étendus, elles pouvaient prendre des décisions exécutoires d'elles-mêmes et le gouverneur devenait impuissant devant les volontés de la représentation locale : elles s'imposaient à lui.

L'Empereur n'avait-il pas à craindre un retour à l'anarchie ? Ce nouvel accès de libéralisme à l'égard des colonies n'allait-il pas être le signal de nouveaux désordres ? Les abus si regrettables qui sous les régimes précédents avaient marqué toute concession d'indépendance et de liberté allaient-ils de nouveau se produire ?

A des sociétés dont les instincts et les intérêts sont distincts et que séparent les différences de races et de climat, les différences des caractères et des passions, l'Empereur n'avait pas cru devoir concéder un régime en tous points identique à celui de la Métropole : il avait conservé la nomination à la base du régime électoral des colonies. Le gouvernement, exerçant une action directe sur la composition des conseils généraux, les tenait sous

(1) Rapport au Sénat (16 juin 1866) du Procureur Général Delangle au nom de la commission chargée d'examiner le projet de *senatus consulte* relatif à la constitution des colonies des Antilles et de la Réunion.

une étroite dépendance. Peu importait alors qu'ils eussent des attributions très étendues ! On pouvait sans crainte leur donner la plus complète autonomie. En cas de conflit de dernier mot resterait toujours au pouvoir central.

En réalité, même sous le régime du S.-C. de 1866, jusqu'à la chute de l'Empire, les conseils généraux coloniaux ~~par leur~~ ^{ndget lo} mode de nomination ne furent que des conseils ^{budg} gouvernement, non des assemblées représentatives ^{e l}.

L'application aux conseils généraux des colonies du principe de l'élection au suffrage universel, décidée par le décret du 3 décembre 1870, modifia complètement le caractère de ces assemblées qui devinrent de véritables parlements locaux armés de pouvoirs considérables.

Le Gouvernement de la Défense Nationale dans un élan généreux, mais inconsidéré, de sincère libéralisme, a voulu que les principes républicains ne fussent pas exclusivement réservés à la Métropole ; n'admettant pas de distinction de territoires ni de citoyens dans l'application des principes de liberté et d'égalité, il les a étendus aux colonies. En ce faisant, il avait cru sincèrement à l'égale aptitude chez tous les hommes à exercer avec dignité ce droit de suffrage si respecté dans les sociétés civilisées et si dangereux dans les sociétés moins avancées. Il méconnaissait certes le caractère de diversité des populations, l'opposition des intérêts, en réunissant des

éléments hétérogènes dans un corps même électoral avec un même droit de suffrage universel. Plus même ! alors que la Métropole plus homogène de population, plus uniforme d'intérêts, plus pondérée de sentiments, jouissait d'un régime de libertés locales encore réduits, les colonies moins avancées, plus turbulentes, peu préparées à l'émancipation, se trouvaient dotées subitement d'institutions les plus libérales, basées sur le suffrage universel, avec les attributions administratives et judiciaires et financières les plus étendues : maîtresses de leur politique fiscale, elles tenaient par là-même en leurs mains le sort des colonies et leur avenir.

Une fois de plus, les conseils généraux coloniaux se laissèrent aller aux pires abus, témoignant de la plus manifeste imprévoyance et de la plus notoire incapacité dans la gestion des affaires locales. Conséquence fatale de l'indépendance dont ils jouissaient et de l'importance des attributions qui leur étaient reconnues ! Leur rôle politique les absorba outre mesure ; au lieu de prêter leur concours à l'administration, ils cherchèrent fréquemment à empiéter sur ses prérogatives et entrèrent en lutte avec elle. Les questions de personnes et les intérêts particuliers apparurent trop souvent dans leurs préoccupations. « De graves abus ont été commis dans la fixation des taxes perçues aux colonies », disait le rapporteur de la Commission des budgets locaux en 1899 « les assemblées locales n'ont pas toujours tenu compte des forces contributives du pays et les tarifs sont deve-

« nus, en de certaines mains, une arme de guerre employée contre toute une catégorie d'industriels.

On a vu récemment, grâce à une surélévation de droits, une colonie (la Guadeloupe) récupérer à son profit les avantages que la Métropole accorde à l'industrie sucrière pour la protéger et mettre ainsi la loi en échec. » A la Réunion le conseil général supprimait l'impôt des maisons cependant nécessaire à l'équilibre du budget local. L'assemblée élue de la Guyane supprimait au budget les dépenses les plus indispensables pour satisfaire les sollicitations intéressées de ses électeurs. Ne voulait-elle pas aussi, pour doter les communes de la colonie, leur partager une partie du fonds de réserve !

Tous les conseils généraux coloniaux semblent s'être donnés le mot pour accomplir une œuvre néfaste à leurs intérêts et à ceux de la Métropole ; même exagération, même désordre dans les finances locales, même incapacité administrative, qui expliquent surabondamment le marasme économique, le stationnement du progrès, caractéristiques de nos colonies vers l'année 1900.

Cette situation, préjudiciable, à l'intérêt général, émut les pouvoirs publics qui songèrent à y remédier. Nul doute que la cause de tout le mal résidait dans le suffrage universel, octroyé trop prématurément aux colonies. La solution logique qui s'imposait, c'était sa suppression. C'eût été certes un remède énergique, efficace ; en fait il était impossible de l'admettre ; le suffrage universel, c'est un droit acquis, irrévocable dont la viola-

tion eût amené les plus graves conséquences surtout dans les colonies à population d'origine française, où l'esprit français s'est développé et où par suite l'amour de la liberté et des droits politiques y est extrême. L'erreur que nous avons commise en 1870 était irréparable, il n'y avait plus à y revenir.

On ne pouvait pas plus songer à l'adoption du suffrage restreint : ce mode électoral ayant non seulement l'inconvénient de heurter les règles du droit public, mais de blesser le sentiment d'égalité, en séparant en deux camps la population, ce qui peut devenir la cause sans cesse renouvelée de récriminations passionnées et jetterait dans les colonies des germes nouveaux d'irritation et de lutte.

A aucun moment les pouvoirs publics n'envisagèrent la modification du régime électoral ; les quelques isolés qui préconisèrent le retrait aux colonies des libertés locales qui leur avaient été octroyées, ne trouvèrent pas au Parlement ni dans la presse l'écho de leurs retentissants arguments.

Le législateur de 1900 porta toute la réforme sur les attributions financières des conseils généraux : un contrôle plus efficace des dépenses, une immixtion plus large du pouvoir central en matière budgétaire, telles étaient les mesures, qui, dans sa pensée, apporteraient à l'avenir plus de calme et plus de bien-être aux colonies en même temps qu'elles diminueraient l'aide financière sans cesse demandée de la Métropole.

Le décret de 1870 avait eu pour effet de donner aux assemblées coloniales la plus large indépendance financière ; maîtres absolus de leur recettes les conseils généraux, par la volonté même de la loi, se trouvaient dégagés de toute responsabilité, complément cependant nécessaire de toute liberté ! Le souci d'équilibrer le budget ne rentrait pas leurs attributions, ils avaient tous pouvoirs quant aux dépenses, il leur importait peu qu'il y eut du déficit ! La métropole, bonne mère pleine de sollicitude, n'était-elles pas là pour payer les dettes ? Les colonies n'avaient-elle plus droit à sa gratitude et à son dévouement ! Et de fait, les subventions accordées par le Budget de l'Etat aux colonies augmentaient chaque année !

Le but vise par la loi de 1900 a-t-il été atteint ? En 1900, l'Etat payait directement aux colonies de la Martinique de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, de l'Inde, du Sénégal et de la Nouvelle-Calédonie, 3.911.609 francs pour leurs dépenses civiles et de gendarmerie. En 1910 ces dépenses converties en subventions aux budgets locaux et progressivement réduites sont tombées à 994.000 francs.

Le tableau ci-dessous nous montre la diminution constante depuis 1900 des subventions accordées par la Métropole :

1900	3.911.609
1901	3.038.000
1902	2.311.000
1903	2.251.000

1904	1.900.000
1905	1.805.000
1906	1.724.000
1908	1.035.000
1909	1.137.000
1910	994.000

Ainsi la réforme financière de 1900 a porté ses fruits. Elle n'a d'ailleurs nullement troublé le développement normal des colonies et elle a été pour quelques-unes, pour les vieilles colonies, l'occasion de simplifications heureuses dans leurs rouages administratifs trop chargés.

Devant les résultats pratiques obtenus, il semble qu'il n'y ait qu'à poursuivre la politique adoptée par la loi de 1900 ; le programme tracé par le législateur est certes encore loin d'être exécuté, mais son application depuis quelques années fait augurer les meilleurs résultats pour l'avenir.

Le Parlement en concédant aux assemblées locales l'entière autonomie financière, en établissant comme contre partie un contrôle efficace du pouvoir central en matière de taxes et contributions comme en matière de dépenses, contrôle nécessaire, nous avons vu, par l'imprévoyance manifeste et l'incapacité notoire des conseils généraux, a eu le mérite de rétablir l'ordre et l'équilibre dans les finances coloniales. On ne saurait trop l'en louer.

Mais a-t-il fait œuvre de complète réforme ? Le régime financier établi en 1900 ne pouvait avoir que d'heureux effets. On laisse les colonies maîtresses de leurs recettes

et de leurs dépenses ; c'est le principe : en fait elles ne le sont guère. S'agit-il des contributions et taxes ? Il appartient bien aux conseils généraux de prendre des délibérations, mais elles ne sont exécutoires qu'après approbation par le Conseil d'Etat et ratification par décret.

S'agit-il des dépenses ? La loi [établit que les conseils généraux de l'Inde, du Sénégal et de la Nouvelle-Calédonie sont dépourvus du droit d'initiative des dépenses, qui appartient au gouverneur seul. En droit la situation à ce point de vue des Antilles, de la Réunion et de la Guyane est plus favorable, les conseils généraux de ces colonies, conservant l'initiative des dépenses facultatives : mais ces conseils devant assurer un plus grand nombre de dépenses obligatoires et se trouvant dans l'impossibilité, eu égard aux forces contributives du pays, d'augmenter dans de fortes proportions les impôts existants ou d'en créer de nouveaux sans soumettre leurs délibérations à l'approbation légale, il s'ensuit que leurs pouvoirs sur les dépenses facultatives sont en réalités considérablement amoindris.

Nous ne voulons nullement blâmer le législateur d'avoir restreint les prérogatives financières des conseils généraux coloniaux ; il ne lui était pas donné d'agir autrement, la suppression du suffrage universel étant pratiquement impossible. Le concept de l'assimilation nous a conduit à l'institution aux colonies des institutions qui fonctionnent normalement en France et en particulier

du suffrage universel. L'erreur, avons-nous dit est irréparable, le statuts concédé aux personnes est définitivement acquis ; nos mœurs nos idées ont largement pénétré les sociétés créoles ; ces populations sont et demeurent assimilées ; ce sont des réalités qu'il serait insensé de méconnaître.

Mais cela ne nous interdit pas, nous semble-t-il, de rechercher les modalités complémentaires qui pourraient atténuer dans une certaine mesure les inconvénients résultant de l'application aux colonies d'un régime électoral qui a donné les pires résultats.

Les luttes électorales tiennent toujours en effet la plus grande place dans les événements de politique intérieure, des vieilles colonies principalement. A la Martinique le meurtre du maire de Fort-de-France survenu il y a trois ans en pleine période électorale, à la suite d'interminables disputes relatives à la constitution des listes et à la délivrance des cartes, a mis en lumière les conditions extrêmement défectueuses dans lesquelles s'opèrent les consultations du suffrage universel et les difficultés à peu près insurmontables que l'on rencontre si l'on veut assurer la sincérité des opérations.

A la Guadeloupe, les affaires de fraudes électorales et de malversations dans lesquelles ont été impliquées diverses personnalités politiques, ont amené également une certaine perturbation dans les esprits. Avec plus de violence encore qu'à la Martinique, les passions politiques absorbent toutes les facultés guadeloupéennes.

Ce n'est pas le relèvement économique du pays, le travail fructueux, la mise en valeur du sol fertile qui font l'objet des préoccupations des habitants de cette colonie : c'est le souci de savoir quel parti l'emportera dans les élections et quelles manœuvres il faudra employer pour faire triompher ses préférences ou ses appétits. On ne recule pas devant les attentats contre les autorités supérieures. L'approche des élections se fait sentir plusieurs mois à l'avance et l'administration à chaque consultation du suffrage universel doit intervenir énergiquement pour maintenir l'ordre au moment des scrutins.

La fâcheuse politique fait aussi des siennes dans l'Inde tout comme aux Antilles. Les dernières élections législatives ont été précédées et suivies de grèves générales ou partielles des ouvriers d'usines et les établissements industriels ont souffert du chômage plus ou moins prolongé.

Le résultat très net de cette agitation qui mine nos anciennes colonies se traduit par des pertes considérables au point de vue du commerce et de la richesse générale, sans préjudice de la déconsidération dont elles souffrent auprès de l'opinion publique métropolitaine.

Dans les autres colonies où l'autorité de l'administration est plus efficace et la lutte des races moins intense l'agitation politique des élections se fait moins sentir.

Il semble que des mesures très énergiques prises contre les auteurs de troubles, une latitude plus grande laissée aux gouverneurs dans leur pouvoir de répression et plus

de fermeté du pouvoir exécutif métropolitain en présence des représentations d'organes politiques trop partiaux, soient le seul remède à apporter au régime dangereux qui fonctionne irréparablement sous le nom de suffrage universel dans nos établissements d'outre-mer.

Il ne s'agit là que d'un remède qui peut-être apporterait, surtout à la Guadeloupe, à la Martinique et à l'Inde, sinon la paix sociale, tout au moins une tranquillité relative, qui permettrait aux forces vives de la population de se dépenser activement en vue du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, branches de production encore bien délaissées.

Dans les Antilles et à la Réunion, la question indigène ne se pose pas ; la population y est toute française, quoique de races diverses : Blancs, mulâtres et noirs descendants des anciens esclaves, y jouissent des mêmes droits civils et politiques que tout autre citoyen de la Métropole.

Dans les autres colonies, la population comprend deux éléments principaux : Français et indigènes, ceux-ci formant la majorité. Les assemblées locales sont élues au suffrage universel par les citoyens français exclusivement, c'est le principe auquel il est fait quelques exceptions pour l'Inde et le Sénégal (V. Chapitre II).

La représentation des indigènes n'existe pas au sein des conseils électifs ; leurs intérêts dans les discussions de l'assemblée locale sont naturellement primés, sinon

délaissés, pour ceux des citoyens Français, seuls électeurs.

Il semble rationnel de ne pas négliger cet élément important de la population, élément qu'il nous faut ménager et dont nous ne pouvons méconnaître les intérêts moraux et matériels.

Non pas qu'il faille concéder le droit de suffrage aux indigènes. Nous aurions sans doute longtemps à regretter une telle erreur ! « Si nous avons commis des erreurs sur lesquelles il n'y a plus à revenir et qui n'ont d'autre excuse que notre expérience et notre excessive confiance en la raison, gardons-nous de tomber dans les mêmes fautes à l'avenir. » (1)

La représentation légale, officielle des populations indigènes, c'est l'administration, qui en contact permanent avec elles, est la mieux placée pour connaître leurs besoins et défendre leurs intérêts. Pourquoi ne pas admettre à côté des élus du suffrage universel, un certain nombre de fonctionnaires qui entreraient de droit aux conseils coloniaux ou seraient désignés par le gouverneur ou par une autre autorité administrative supérieure ; ce serait de toute justice en même temps que rationnel. (2)

(1) Messimy : Notre œuvre coloniale.

(2) N. B. Il est curieux de constater à ce propos combien irrationnelle est l'organisation actuelle des conseils généraux du Sénégal et de la Guyane en particulier. Le Conseil général du Sénégal est nommé seulement par les électeurs des quatre communes de plein exercice et représente cependant les intérêts de tous les pays d'administration directe ;

Nous ne pensons pas, disions-nous, qu'il y ait lieu, pour le moment tout au moins, d'admettre les indigènes à l'élection. Ce n'est qu'après une longue évolution que le droit de suffrage a été établi en France ; il est pour nous le garant de toutes nos libertés, l'emblème de notre indépendance ; nous le respectons et c'est avec vénération que nous usons de la prérogative qu'il comporte. La population française essentiellement homogène ; douée d'une pensée commune ; de mœurs, de tempérament et de caractère identiques ; animée des mêmes passions, a pu, sans danger et sans trouble néfaste, user du droit de suffrage qu'elle s'est donnée.

Les populations indigènes de nos colonies n'ont pas suffisamment évolué dans nos idées, ne nous connaissent encore qu'imparfaitement ; elles useraient du droit de suffrage que nous leur concéderions avec la plus manifeste incompréhension et à notre détriment. Aussi, à notre avis, est-ce une déplorable faute que de maintenir au Sénégal et dans l'Inde au profit des indigènes, le droit de suffrage que rien n'autorise à conserver. Tous les Hindous non renonçants, avons-nous dit sont électeurs ; les noirs originaires des quatre communes de plein exercice du Sénégal sont aussi électeurs. Ces électeurs con-

on conçoit évidemment que les conseillers généraux de cette colonie délaissent les intérêts des régions comprises en dehors des quatre communes de plein exercice pour ne s'occuper que de ceux de leurs électeurs directs. Le conseil général de la Guyane nommé par les électeurs des quelques communes côtières, représente légalement les intérêts de toute la colonie, les intérêts du chef-lieu y sont prédominants, la ville de Cayenne désignant neuf membres sur seize.

servent leurs mœurs, leurs coutumes, leur mentalité d'indigènes, échappent à notre législation et cependant ont le droit de voter et d'être élus tout comme les Français jouissant de leurs droits civils et politiques ! Que ceux des indigènes qui veulent jouir des droits de citoyen français, en assumant les charges, qu'ils acceptent nos lois, nos tribunaux, toutes nos obligations ! Il leur est loisible de se faire naturaliser. Pourquoi les Arabes et les Annamites seraient-ils moins dignes du droit électoral que les noirs du Sénégal ou les Hindous ?

Vu : *Le Président de la thèse,*
LESEUR.

Vu : *Le Doyen,*
P. CAUWES

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Bulletin officiel du Ministère des colonies.

François. — *Le budget local des colonies.*

Leroy-Beaulieu (P.). — *Colonisation chez les peuples modernes.*

Vignon. — *Les colonies françaises.*

Gaffarel. — *Les colonies françaises.*

Duvergier. — *Collection.*

Code de la Martinique.

Carpentier. — *Codes et lois.*

Méray et Arnaud. — *Les colonies françaises.*

Laréau. — *Droit civil canadien.*

Petit. — *Droit public ou gouvernement des colonies françaises d'après les lois faites pour ces pays. 1771.*

Ramnaud (A.). — *La France coloniale.*

Deschamps (L.). — *Histoire de la question coloniale.*

Journal officiel de la République Française.

François. — *Législation coloniale.*

Dislère (P.). — *Législation coloniale.*

Le Moniteur Universel.

Pétit (Ed.). — *Organisation des colonies françaises.*

Messimy (A.). — *Nôtre œuvre coloniale.*

Delarbre. — *Organisation des colonies françaises.*

Girault (A.). — *Principes de colonisation et de législation coloniale.*

Dareste (P.). — *Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales.*

Dalloz. — *Recueil périodique de jurisprudence générale.*

Panhard. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat statuant au contentieux.*

Schaffhauser (E.). — *Recueil annuel des lois nouvelles.*

Dubois (M.). — *Systèmes coloniaux.*

Penaut. — *Tribune des colonies et protectorats.*

Journaux officiels des colonies, quotidiens, périodiques, revues etc.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
BIBLIOGRAPHIE.	2
INTRODUCTION.	5
I. HISTORIQUE.	8
§ 1. Période antérieure à la Révolution	8
§ 2. Période postérieure à la Révolution.	19
II. ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX.	62
A. — <i>Antilles et Réunion.</i>	62
a) Electorat.	68
b) Eligibilité.	69
c) Contentieux des élections.	76
B. — <i>Colonie régies par décrets.</i>	77
a) Guyane.	78
b) Inde.	82
c) Sénégal.	89
d) Nouvelle-Calédonie.	97
C. — <i>Conseils colonial de Cochinchine.</i>	98
Appendice : a) Saint-Pierre et Miquelon.	103
b) Etablissements français de l'Océanie.	104
III. FONCTIONNEMENT DES CONSEILS GÉNÉRAUX.	108
A. — <i>Antilles et Réunion.</i>	108
B. — <i>Colonies régies par décrets</i>	118
a) Guyane.	119
b) Inde.	121
c) Sénégal.	124
d) Nouvelle-Calédonie.	125
C. — <i>Conseil colonial de Cochinchine</i>	127
IV. ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX	131
A. — <i>Antilles et Réunion.</i>	131
a) D'après la nature de leur mission.	131
b) D'après l'étendue de leurs pouvoirs.	134
1° Délibérations définitives.	135
2° Délibérations soumises à autorisations.	143

	Pages.
3° Délibérations soumises au pouvoir d'inscription d'office.	149
4° Délibérations dépourvues de toute force exécutoire .	150
B. — Colonies régies par décrets.	152
a) Guyane.	152
b) Inde	159
c) Sénégal.	160
d) Nouvelle-Calédonie.	161
C. — Conseil colonial de Cochinchine.	163
V. POUVOIRS FINANCIERS DES CONSEILS GÉNÉRAUX.	166
A. — Antilles et Réunion.	166
a) Régime antérieur à la loi de 1900.	167
b) Régime actuel : Loi du 13 avril 1900.	172
B. — Colonies régies par décrets.	191
a) Guyane.	192
b) Inde-Sénégal-Nouvelle Calédonie.	192
C. — Conseil colonial de Cochinchine.	202
VI. RAPPORTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX AVEC L'ADMINISTRATION.	205
A. — Antilles et Réunion.	205
1° Hypothèse.	205
2° Hypothèse.	207
3° Hypothèse.	210
4° Hypothèse.	212
5° Hypothèse.	213
B. — Colonies régies par décrets.	216
C. — Conseil colonial de Cochinchine.	218
VII. COMMISSIONS COLONIALES	220
A. — Antilles et Réunion.	220
a) Organisation et fonctionnement.	221
b) Attributions	223
c) Dispositions spéciales.	226
B. — Colonies régies par décrets	227
C. — Conseil colonial de Cochinchine.	228
Appendice : Intérêts communs à plusieurs colonies	230
VIII. RÉSULTATS QU'A DONNÉS L'INSTITUTION DES CONSEILS GÉNÉRAUX AUX COLONIES.	232

ANGOULEME
IMPRIMERIE L. COQUEMARD ET CIE.
